



## JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MONTERIA

Montería, Córdoba, diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

### ACCIÓN DE TUTELA

**Radicado:** 23 001 33 33 007 2019 00083 00

**Demandante:** GUIDO DANTE FORTUNATI

**Demandado:** INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC – EPMSC  
MONTERÍA.

### AUTO INTERLOCUTORIO

Luego de analizar la viabilidad para la admisión de la Acción de Tutela presentada por el señor GUIDO DANTE FORTUNATI, actuando en nombre propio contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC y contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Montería - EPMSC MONTERÍA en protección a sus derechos fundamentales a la Salud y a la Dignidad Humana, los cuales considera que están siendo vulnerados y de verificar que la presente acción cumple con los requisitos establecidos en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** Admitir la presente acción de tutela instaurada por el señor GUIDO DANTE FORTUNATI, actuando en nombre propio contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC – EPMSC MONTERÍA.

**SEGUNDO:** Notificar el presente auto al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Montería - EPMSC MONTERÍA, o quien haga sus funciones, por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO:** Notificar el presente auto admisorio a la señora Agente del Ministerio Público delegada ante este Juzgado.

**CUARTO:** Requírase a la entidad accionada a fin de que se pronuncien acerca de los hechos expuestos en la presente acción de tutela, para lo cual se le concede un término de tres (3) días. Así mismo, requírase para que aporte todas las pruebas que obren en su poder frente al tema.

**QUINTO:** Téngase como pruebas los documentos aportados por los accionantes, cuyo valor y eficacia se tasarán al momento de proferirse la sentencia.

**SEXTO:** Notificar el presente auto por el medio más expedito a la accionante.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**AURA MILENA SÁNCHEZ JARAMILLO**  
Juez

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO 7º ADMINISTRATIVO ORAL DEL C.  
MONTERÍA - CORDOBA  
SECRETARIA

Se notifica por Estado No. 18 a las 10 de la mañana del día 20 de FEB del año 2019  
ante el Ministerio Público. Hoy 20 de FEB del año 2019  
SECRETARIA [Handwritten Signature]



Montería, Córdoba, diecinueve (19) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicado:** 23 001 33 33 007 **2018 00548 00**  
**Medio de Control:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Accionante:** YAQUELIN LOPEZ BANQUET y OTROS  
**Accionado:** UGPP- CONSORCIO FOPEP  
**Asunto:** RECHAZA LA ACCIÓN

#### AUTO INTERLOCUTORIO

#### ANTECEDENTES

Visto el informe secretarial que antecede, se constata que mediante sentencia de tutela proferida en el radicado 23-001-23-33-000-2019-00005, de fecha 05 de febrero de 2019, se procedió a amparar el derecho fundamental al debido proceso de los demandantes y en consecuencia se dejó sin efectos la providencia de fecha 6 de diciembre de 2018, proferida por este despacho y se ordena que se profiera una nueva decisión, en la que se resuelva sobre la admisión de la citada acción de cumplimiento motivando su decisión.

Por tanto se ordenará obedecer y cumplir lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en providencia del 05 de febrero de 2019, procediéndose al estudio de la admisión de la presente acción, dando cumplimiento a dicha providencia en el sentido que ha indicado el superior, es decir: *"Respecto defecto denominado decisión sin motivación, alude el actor que la jueza no indicó las razones por las cuales con el recurso de reposición y en subsidio apelación no se cumplía con el requisito de constitución en renuencia, frente a lo cual encuentra la Sala que una vez revisado el plenario, que en efecto la Juez Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Montería, al proferir el auto de 6 de diciembre de 2018, se limitó a señalar que no se acreditaba con dicho la constitución en renuencia, sin expresar las razones por las cuales se arriba a tal conclusión..."*

Así las cosas, se procederá al estudio de admisión nuevamente:

Los señores YAQUELIN LOPEZ BANQUET, DUVAN MANUEL LOPEZ BANQUET Y YENNIS JULIETH LOPEZ LOPEZ, han presentado acción de cumplimiento contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP y el CONSORCIO FOPEP. El Juzgado procede a decidir sobre su admisión, previa las siguientes,

## CONSIDERACIONES:

Se pretende por este mecanismo, que se ordene a las entidades accionadas el cumplimiento de las siguientes normas:

Artículo 1 parágrafos 1 y 2 de la Ley 33 de 1973

Decreto 690 de 1974, artículos 1 al 18 del Decreto 1160 de 1989

Ley 114 de 1913

Resolución número RDP 030487 del 25 de julio de 2018, artículos 4 y 5

Resolución número RDP 036267 del 05 de septiembre de 2018 de la UGPP

Sea lo primero precisar que la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, tiene como finalidad 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 o acto administrativo prescribe.

En este sentido el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

**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*

Así mismo, dentro de los requisitos previos para demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, establecidos en el artículo 161 ibídem, el numeral 3º, ordena que "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 8º de la Ley 393 de 1997".

De igual forma, la norma en cita dispone en su inciso 2º lo siguiente:

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

La Ley 393 de 1997, en su artículo 12 nos enseña que la demanda de cumplimiento es susceptible de corrección y rechazo. Este último procede en dos eventos: a) cuando la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 y el demandante no los corrige el término de dos (2) días, y b) "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".

El numeral 5 del artículo 10 de la citada ley señala que la demanda de cumplimiento deberá contener la prueba de la renuencia, salvo la excepción contenida en el inciso segundo del artículo 8º ibídem. De acuerdo con ésta última norma, con el propósito de constituir la renuencia, 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. No obstante, de acuerdo con esa norma, se puede prescindir de ese requisito cuando el cumplirlo implique la inminencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual debe sustentarse en la demanda.

En el sub-judice, el accionante dice aportar los siguientes documentos:

1. Solicitud de pensión de sobrevivientes.
2. Recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución RDP030487 del 25 de julio de 2018, indicando que esta se aporta con el propósito de constituir la renuencia, en el cual se reclamó el cumplimiento del deber legal omitido por la UGPP.
3. Acto administrativo resolución RDP030487 del 25 de julio de 2018.
4. Acto administrativo resolución RDP033285 del 09 de agosto de 2018.
5. Acto administrativo resolución RDP034656 del 24 de agosto de 2018.
6. Acto administrativo resolución RDP038466 del 24 de septiembre de 2018, con el propósito de constituir la renuencia, dado que con este acto administrativo la autoridad UGPP ratifica su incumplimiento de no pagar la pensión de sobrevivientes porque no se aportó la escritura pública de sucesión repetidamente indicada.
7. Acto administrativo resolución RDP 043196 del 31 de octubre de 2018, con el propósito de constituir la renuencia, dado que con este acto administrativo la UGPP ratifica su incumplimiento.
8. Certificado de estudio del Sena a nombre de YENNIS JULIETH LOPEZ LOPEZ.

Por tanto se tiene, que con los documentos que indican los accionantes se ha constituido la renuencia de la entidad demandada son: El Recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución RDP030487 del 25 de

julio de 2018, la resolución RDP038466 del 24 de septiembre de 2018 y la resolución RDP 043196 del 31 de octubre de 2018.

Referente al recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución RDP030487 del 25 de julio de 2018, primero que todo, verificado el FORMULARIO UNICO DE SOLICITUDES, con el que se solicitó el reconocimiento de la pensión de sobreviviente, en ningún aparte del mismo ni en formato anexo, se ha indicado normas que han de aplicarse al caso y mucho menos se solicitó el cumplimiento de normas con el objeto de constituir en renuencia a la parte hoy demandada, como consecuencia de la solicitud elevada a través del formulario referenciado se expide la resolución RDP 030487 del 25 de julio de 2018, en la que se resuelve modificar una resolución reconociendo y ordenando el pago de una pensión de sobreviviente, para algunos beneficiarios y negando en reconocimiento a otros solicitantes.

Frente a esa decisión las demandantes, a través de apoderado interponen recurso de reposición y en subsidio apelación, recurso que va encaminado a que se modifique la decisión que ha tomado la entidad demandada en la RDP030487 del 25 de julio de 2018, pero no se indica que ese recurso se interponga para constituir en renuencia a la entidad frente a las disposiciones legales que hoy pide que se conminen a cumplir.

El otro documento con el que supuestamente los accionantes quieren que se valore como constitución en renuencia es la resolución RDP 043196 del 31 de octubre de 2018, si bien la misma reitera la posición de la demandada en el no reconocimiento del derecho solicitado por los accionantes, mal podría considerarse como ratificación del incumplimiento de las normas que se quiere que se ordene cumplir a la accionada, por cuanto nunca se le ha pedido de manera **explícita y expresa** que cumpliera con las normas enlistadas en el acápite de las pretensiones de la acción de cumplimiento incoada.

Todo lo anterior referente a una de las entidades accionadas la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP.

Es preciso traer a colación jurisprudencia del H. Consejo de Estado en donde ha indicado la forma en que debe constituirse en renuencia para poder demandar el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, como en sentencia del treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02309-01 (ACU) Actor: ASOCIACION DE TRABAJADORES DEL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO Y AFINES ASONAL JUDICIAL SI Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA, donde indicó:

*“En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997 que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.*

*Para que la demanda proceda, se requiere: a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;*

*b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal (constitución en renuencia);*

*c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo (subsidiaridad), salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.”*

(...)

*2.4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad 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**<sup>1</sup> y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.*

*Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado 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>2</sup> (Subrayas fuera de texto), e igualmente que<sup>3</sup>:*

*“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. (subrayas del Despacho)*

<sup>1</sup> Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia. Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo” 10. (Negrita fuera de texto)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

*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>4</sup> ” (Negritas fuera de texto).*

*En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:*

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

*Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.*

Por lo tanto, se tiene que los tres (3) documentos que han indicado los accionantes como constitución en renuencia para la UGPP, no cumplen con las exigencias normativas ni desarrollos jurisprudenciales acerca del documento que ha de presentarse para constituir en renuencia a una entidad cuando se pretende la presentación de una acción de cumplimiento, estos documentos no pueden considerarse como el reclamo previo y por escrito que debió haberse elevado por los accionantes ante la UGPP exigiendo atender las normas Artículo 1 parágrafos 1 y 2 de la Ley 33 de 1973, el Decreto 690 de 1974, artículos 1 al 18 del Decreto 1160 de 1989, la Ley 114 de 1913, y los actos administrativos Resolución número RDP 030487 del 25 de julio de 2018, artículos 4 y 5 y Resolución número RDP 036267 del 05 de septiembre de 2018 de la UGPP, estos dos últimos actos administrativos que también quiere que se usen como constitución en renuencia, siendo incongruente el proceder de los accionantes, por cuanto pretende que estos actos se tengan como incumplidos y con ellos se pruebe la ratificación del incumplimiento de la demandada.

---

<sup>4</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724. MP.: Darío Quiñones Pinilla.

No se ha aportado al plenario una solicitud expresamente hecha a la UGPP con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento, no se prueba con los documentos que se aportan que se haya elevado una solicitud con el propósito que la demandada UGPP cumpla determinada norma con fuerza material de ley o acto administrativo como se desarrolla en la demanda impetrada en ejercicio de una acción de cumplimiento, además de indicarse otras normas como incumplidas sin que se le haya pedido a la accionada UGPP que las cumpla, como lo son la Ley 690 de 1974, la Ley 100 de 1993, el Decreto 1160 de 1989.

Los demandantes incurrir en una interpretación errada de lo que es la constitución en renuencia para efectos de presentar una acción de cumplimiento, por cuanto consideran que actuaciones administrativas desplegadas para el reconocimiento de ciertos derechos, como lo es en este caso, el reconocimiento como beneficiarios de una pensión de sobreviviente, y que tiene un ordenamiento jurídico aplicable y que establece ciertos requisitos normativos, con el simple hecho de pedir su aplicación y citarlos como fundamentos derecho, se le esté indicando a la entidad pública que si no se los aplica, se estaría constituyéndosele en renuencia, por cuanto la Acción de Cumplimiento es autónoma frente a otras actuaciones administrativas y tiene un objeto claramente definido en la ley y se aplica como mecanismo subsidiario, es decir, que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplido.

Por lo tanto, habiéndose desplegado un actuar que no va encaminado a conminar a la entidad, en este caso, a dos entidades distintas la UGPP y el CONSORCIO FOPEP, a que cumplan ciertas normas y actos administrativos, que jamás se han enunciado como incumplidos, y que si no los cumplen se verían inmersos en una renuencia y sería procedente que se solicitara a un operador judicial que le conmine a las entidades que cumplan normas que jamás le han pedido que cumplan, desnaturaliza el objeto de la acción de cumplimiento.

Frente a la otra entidad accionada, CONSORCIO FOPEP, contra quien los demandantes han pedido que también se le exija cumplir el Artículo 1 parágrafos 1 y 2 de la Ley 33 de 1973, el Decreto 690 de 1974, artículos 1 al 18 del Decreto 1160 de 1989, la Ley 114 de 1913, y los actos administrativos Resolución número RDP 030487 del 25 de julio de 2018, artículos 4 y 5 y Resolución número RDP 036267 del 05 de septiembre de 2018 de la UGPP, no se aporta escrito alguno, en el que de forma explícita se le haya pedido que cumpla con estas normas y que cumpla esos actos administrativos, por lo que no se ha cumplido con el requisito previo de constitución en renuencia.



En consecuencia, la demanda no reúne los requisitos de ley para ser siquiera admitida, motivo por el cual se rechazará de plano la acción, tal y como lo dispone la Ley 393 de 1997, en su artículo 12, numeral b).

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería,

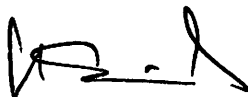
**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en providencia del 05 de febrero de 2019

**SEGUNDO: RECHAZAR** la presente acción de cumplimiento, por las razones expuestas en este proveído.

**TERCERO:** Ejecutoriado el presente auto, devuélvase los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AURA MILENA SÁNCHEZ JARAMILLO**

Juez

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
MONTERÍA - CORDOBA  
SECRETARÍA

Se notifica por Estado No. 18 a las partes de la  
anterior providencia, Hoy, **20 FEB 2019** a las 8:00 am  
SECRETARÍA 