

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**  
**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín, trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
ACCIONANTE:	RUBÉN ALONSO ZAPATA MEJÍA Y OTROS
ACCIONADO:	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC Y COMPLEJO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO EL PEDREGAL
RADICADO:	05001-23-33-000-2013-01715-00
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – CONSTITUIR RENUENCIA

El señor RUBÉN ALONSO ZAPATA MEJÍA Y OTROS actuando en nombre propio, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de **CUMPLIMIENTO**, en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC Y COMPLEJO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO EL PEDREGAL, solicitando que en los términos de la ley 393 de 1997, se le ordene dar cumplimiento a los artículos 63 y 107 de la ley 65 de 1993.

Procede la Sala a decidir sobre la admisión o no, de la demanda interpuesta, previas las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**1º.** La acción de cumplimiento fue consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, con el objeto de hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. Dicha acción fue reglamentada por la Ley 393 de 1997, en la cual se señaló el objeto en los siguientes términos:

*“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.”.*

La misma ley establece que, dicha acción está sujeta a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, celeridad y eficacia.

**2º.** El artículo 8º de la Ley citada dispone:

*“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 para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda. ...”.* (Resaltos del Tribunal)

3°. El legislador impuso también una serie de requisitos que el demandante debe cumplir necesariamente. El artículo 10 de la Ley establece:

*“Contenido de la solicitud. La solicitud deberá contener:*

1...

2...

5. **Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8° de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva”.**  
(Resaltos del tribunal)

4°. La Ley contempló también, en el artículo 12, que la demanda con la cual se promueve la acción de cumplimiento es susceptible de corrección y rechazo. Este último suceso, 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 en 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 8°, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano”**

5°. Antes de presentarse la demanda con la cual se ejerce la acción de cumplimiento es necesario constituir la prueba de la renuencia del funcionario en acatar la norma o normas que se invocan, pues sólo cuando: “...

la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”, puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

La Sección Primera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, en lo relativo a la renuencia, ha expresado que el escrito de constitución en renuencia, debe contener explícitamente:

*“... el propósito, **constituir la renuencia**; el objeto, reclamar el cumplimiento del deber legal o administrativo, lo que supone, como se dijo, **indicación de la norma incumplida** y la acción u omisión que origina el incumplimiento; **posibilidad de que la autoridad se ratifique o no en el incumplimiento, y término de diez (10) días para contestar la solicitud**; y si se está en la situación de excepción que permita prescindir de ella, tal situación deberá ser sustentada en la demanda”. (Sent. De 14 de mayo de 1998. Exp. ACU-257. Consejero Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa).*

Y son diferentes también el ejercicio del derecho de petición y el requerimiento o reclamación tendiente a constituir la renuencia. AL respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado:

*“Es claro que el ejercicio de petición, sea en interés particular o en interés general, es una institución muy diferente, con fines, reglas y efectos muy distintos a los de la reclamación prevista en el artículo 8º de la Ley 393 de 1.997 tendiente a propiciar la renuencia de que en él se habla.*

*Aqué, cuando es en interés particular, se dirige a obtener la satisfacción de un interés particular, como por ejemplo, el reconocimiento de un derecho; da lugar a una actuación administrativa que ha de culminar con una decisión, favorable o desfavorable, revestida del carácter de acto administrativo, posible a su vez de ser controvertida ante la misma administración por vía gubernativa y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*Su ejercicio no necesariamente presupone incumplimiento de norma legal o administrativa alguna por parte de la administración, sino y usualmente, la ocurrencia de los supuestos o estado de cosas que le dan nacimiento al derecho que se pide, o un especial interés en obtener la concesión de algún beneficio y derecho autorizado por la ley o el reglamento.*

*Mientras que la reclamación aquí omitida presupone que la administración se encuentra incurso en el incumplimiento de una*

*cualquiera de tales normas, esto es, que dadas las circunstancias que le imponen la obligación directa e inmediata, esto es de forma clara y exigible, de darle cumplimiento, no lo hace"* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de enero de 1.999. Expediente, ACU - 545. Magistrado Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa).

El consejo de estado se ha pronunciado al respecto en su mas reciente jurisprudencia, ratificando lo hasta aquí expresado, en sentencia emitida por la Consejera Ponente SUSANA BUITRAGO VALENCIA, el 09 de mayo de 2012, radicado N°. **76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU)**, en la cual manifiesta:

*" (...) El inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción de cumplimiento procede cuando se ha demostrado la renuencia del demandado a cumplir con el deber legal o administrativo omitido, lo cual sólo puede excusarse cuando se expone en la demanda la inminencia de un perjuicio irremediable, que exige la intervención inmediata de la orden judicial.*

**Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: (i) la reclamación del cumplimiento y (ii) 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: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y iii) 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

(...)

Para adoptar la decisión que corresponde, es preciso señalar que sobre el requisito de renuencia el inciso segundo del artículo 8.º 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”.*

De conformidad con esta norma, se impone al peticionario informar a la **autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento, pues en caso de que no se haga en tal sentido el servidor público asumirá que se trata de una petición ordinaria, respecto de la cual existen otros términos para responder y se generan otros efectos.**

**Así lo ha comprendido la jurisprudencia de esta Corporación<sup>1</sup> 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**

---

<sup>1</sup> Auto del 17 de marzo de 2011. Exp. 2011-0019. M.P. Susana Buitrado Valencia.

**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 esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrada la renuencia cuando la petición “tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.<sup>2</sup>**

En este orden de ideas, es evidente que en el caso sub examine no se cumplió con dicho requisito de procedibilidad, frente al cual la Ley 393 de 1997 no permite la opción de corrección de la solicitud, toda vez que, de forma enfática, el inciso primero del artículo 12 ídem prevé que: **“En caso de que no se 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.”** (Negrita fuera de texto)

6º. Estima la Sala, que en el caso sub - judge, no se aportó la prueba del cumplimiento del requisito señalado en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, esto es, no acreditó en debida forma la constitución en renuencia de la entidad accionada, la cual es indispensable para acudir ante la jurisdicción en ejercicio del medio de control invocada.

Como puede advertirse claramente de la documentación aportada con el libelo demandatorio lo único que se aportó fue un oficio con fecha del 26 de agosto de 2013 y un oficio del 22 de agosto de 2013 emitidos por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Medellín

De la valoración de la prueba anterior, se tiene que las mismas no constituyen el requisito de la renuencia, determinada en el artículo 8 de la ley 393 de 1997, pues como se considero anteriormente con la jurisprudencia del Consejo de Estado la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y iii) la explicación del sustento en el que se funda el

---

<sup>2</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 21 de noviembre de 2002, Exp. ACU-1614.

incumplimiento, sin que ninguno de los escritos ponga de presente que se ingresaban con el fin de constituir la renuencia requerida para instaurar una acción de cumplimiento, conforme lo ha advertido el Consejo de Estado en la jurisprudencia anteriormente trascrita, luego, no podría entenderse tal documentación como la adecuada para determinar la constitución de la renuencia.

Es claro entonces, que una cosa es elevar peticiones a la administración y otra muy distinta es constituir en renuencia, toda vez que esta tiene algunas particularidades, como lo son por ejemplo, el fin del mismo, en otras palabras, el hecho de que en dichas peticiones se exponga a la autoridad la necesidad de que implemente unas medidas o que condene a cierto ente estatal, no determina que su decisión tenga que ser favorable al petitum y que a pesar de contener información sobre el cumplimiento o no de una norma pueda asimilarse en sus efectos a la solicitud de renuencia; posiblemente tal solicitud sea una prueba de que se han elevado múltiples peticiones respecto de un incumplimiento legal, pero no una constitución de renuencia.

El artículo 8º inciso segundo de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción de cumplimiento procede cuando se ha demostrado la renuencia del demandado a cumplir con el deber legal o administrativo omitido, lo cual sólo puede excusarse cuando se expone en la demanda la inminencia de un perjuicio irremediable, que exige la intervención inmediata de la orden judicial.

Para la procedencia de la acción es importante considerar la reclamación del cumplimiento y la renuencia. La reclamación al menos debe contener la petición del cumplimiento, la indicación precisa de la disposición que consagra la obligación y la explicación del sustento en el que se fundamenta el incumplimiento.

La renuencia 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.

En cualquier caso, la autoridad demandada en la acción de cumplimiento debe ser la misma ante la cual se presentó la petición previa con la finalidad de constituirla en renuencia.

Por lo anterior, como la parte accionante no acreditó la constitución en renuencia de la entidad accionada, se procederá a rechazar de plano la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

#### **R E S U E L V E**

**1°. RECHAZAR POR IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** impetrada por RUBÉN ALONSO ZAPATA MEJÍA Y OTROS en contra de INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC Y COMPLEJO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO EL PEDREGAL, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2°. SE DISPONE** el archivo de las diligencias, previa devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

#### **NOTIFÍQUESE**

Esta providencia se discutió y fue aprobada en Sala mediante acta Nro.

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ  
MAGISTRADA**

**JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE  
MAGISTRADO**

**GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA  
MAGISTRADO**