

SENTENCIA ACU-0080

DERECHO A LA VIDA DIGNA - Protección como derecho fundamental / DESPLAZADOS - Protección, consolidación y estabilización socioeconómica / DESPLAZADO FORZADO - Concepto y causas / DESPLAZADO FORZADO - Derecho a acceder a soluciones definitivas / SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA - Encargada de la ejecución de proyectos e acciones específicas / ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA - Finalidades y términos / CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN ECONOMICA - Aplicación / DESPLAZADOS - Requisitos para ser beneficiario de los programas

Esta Corporación al decidir acciones de cumplimiento que, como en el caso presente, han sido interpuestas por desplazados para obtener una solución definitiva a su situación, ha desvirtuado los argumentos que, en favor de su improcedencia, se han aducido para excusar el incumplimiento de los perentorios deberes prestacionales que la Ley 387 de 1997 y sus normas reglamentarias establecen a cargo del Estado y a favor de la población desplazada por la violencia, los cuales no se limitan a la atención humanitaria de emergencia, ya que únicamente terminan cuando se haya logrado su consolidación y estabilización socioeconómica. Así, en sentencia de febrero 4 de 1999 que, a su turno, reiteró la de enero 25 de 1999, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en términos categóricos, advirtió que a los desplazados les asisten derechos prestacionales; que el artículo 33 de la Ley 387 les concede la facultad de ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de sus derechos; y que es inaceptable que las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia justifiquen el incumplimiento de estos deberes prestacionales con la prohibición que establece el parágrafo de su artículo 9°. ya que para la atención de la población desplazada el artículo 21 ib. creó un Fondo Nacional y, precisamente, la razón de su existencia es la ejecución de los programas y de los recursos respectivos. Comoquiera que los razonamientos expuestos en las ocasiones citadas, son enteramente aplicables al caso presente, la Sala estima pertinente reiterarlas.

NOTA DE RELATORIA: Reitera sentencia del 04/02/99, Exp. ACU-573, M.P. Daniel Suárez Hernández y sentencias de 26 de marzo de 1999, expediente ACU-654, Consejero Ponente Dr. Delio Gómez Leyva, y de 19 de marzo de 1999, expediente ACU-647, Consejero Ponente, Dr. Germán Ayala Mantilla. Cita igualmente sentencia de la Corte Constitucional C- 157 de 1998.

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Alcance del límite legal de las normas que establecen gastos/NORMAS QUE ESTABLECEN GASTOS-Límite legal de la excepción/NORMAS QUE ESTABLECEN GASTOS-Cuando se trata de una ejecución presupuestal procede la acción de cumplimiento/PRESUPUESTO-una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, es susceptible de acción de cumplimiento/FONDO NACIONAL PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA-Procedencia de la ejecución del presupuesto apropiado

En lo que corresponde a la improcedencia de la pretensión de cumplimiento por tratarse de conductas que implican gasto, argumento invocado por la Consejería Presidencial, la Sala reitera el criterio adoptado en relación con la interpretación del parágrafo 9° de la Ley 393 de 1997, expuesto en providencia de 25 de enero de 1999, Expediente Acu - 552 , actor : Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; demandado: Distrito Capital de Santafé de Bogotá, con Ponencia de quien ahora proyecta, en la cual se sostuvo: “7. El sentido constitucional de la acción de cumplimiento y el alcance del límite legal de la excepción contenida en el parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997. “En otros términos, si la norma con fuerza material de ley o el acto administrativo, implican un gasto, la limitante legal no es predicable cuando se trata de la ejecución presupuestal como que, no puede el interprete soslayar que el parágrafo declarado exequible es, cuanto lo primero, norma exceptiva y, además, ha de tener presente que el

razonamiento y la argumentación expuestas por la Corte, se contraen única y exclusivamente al respeto de las competencias y la aplicación de los principios en materia de facción presupuestal. “Una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de éstos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función social para el cual están concebidos. Esta sola reflexión sugiere, al intérprete, el análisis de la pretensión de cumplimiento en concreto, pues que una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución, han de cumplirlo y ello, desde la óptica de la norma constitucional contenida en el artículo 87 de la Carta política, impone su cumplimiento.” Para el caso de la atención a la población desplazada, existe un Fondo Nacional (art. 21 Ley 387 de 1997) para dicho propósito, cuyo objeto lo es, el financiamiento de los programas a que se ha hecho alusión, razón de más, para desechar, el argumento enderezado a negar la prosperidad de la pretensión, como que la Sala entiende que, precisamente, la razón de ser de la existencia del Sistema Nacional y del Fondo para la atención integral a la población desplazada, es la ejecución de los programas relacionados con la materia, sin que la prosperidad de la pretensión de cumplimiento implique en manera alguna invadir órbitas de competencia en materia presupuestal, que es el sentido genuino de la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997. Es más, de conformidad con el parágrafo del artículo 21: “La Consejería Presidencial para los desplazados, coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo”, disposición esta que evidencia, sin la más mínima duda, que no se trata de la excepción contenida en el parágrafo del artículo 9° de la Ley de cumplimiento.

DESPLAZADOS - Cumplimiento de acceso a programas de estabilización y consolidación socioeconómica previsto en el art. 17 de la ley 387/97 y sus decretos reglamentarios

Como está acreditado que la actora no ha sido incluida en los programas encaminados a lograr su estabilización y consolidación socioeconómica, dada su condición de desplazada, la renuencia exigida para la prosperidad de la pretensión de cumplimiento se encuentra acreditada. Igualmente aparece acreditado que el grupo familiar de la señora ESTHER SIMONA BELTRÁN LEGUIZAMO está compuesto por 6 hijos y 1 hijastra, según información reportada por la Coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá y de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social. Por todas las anteriores razones, revocará la sentencia del Tribunal para, en su lugar, acceder a las pretensiones reclamadas ordenando a las entidades que integran el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, asegurar a la accionante y su grupo familiar el acceso a los programas a que se refieren el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, entre ellos el Decreto 2569 de 2000, para dar cumplimiento así a lo dispuesto por la norma y proteger al derecho que deriva de la misma la demandante, quien según quedó dicho, acreditó su condición de desplazada por la violencia.

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil uno (2001)

Radicación número: ACU 25000-23-27-000-2001-0080-01

Actor: ESTHER SIMONA BELTRÁN LEGUIZAMO

**Demandado: RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

Referencia: ACCION DE CUMPLIMIENTO

Se decide la impugnación presentada por la señora ESTHER SIMONA BELTRÁN LEGUIZAMO contra la sentencia de abril 4 de 2001 proferida por la Sección Cuarta, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se rechazó por improcedente la acción de cumplimiento que interpuso contra la Red de Solidaridad Social- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

I.- ANTECEDENTES

1.- La Petición.

La señora ESTHER SIMONA BELTRÁN LEGUIZAMO solicitó que se ordene a la Red de Solidaridad Social- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dar cumplimiento a la Ley 387 de 1997 y, por consiguiente, facilitarle el acceso a los programas de reubicación laboral a que tiene derecho por su condición de desplazada por la violencia desde hace más de tres (3) años del municipio de Quipile (Cundinamarca), ser mujer cabeza de familia y tener a cargo 7 hijos menores de edad.

1.2. Los hechos en que se funda.

En síntesis, los hechos que sirven de motivo a la presente acción son los siguientes:

- Desde hace más de tres (3) años la accionante fue desplazada por la violencia del municipio de Quipile (Cundinamarca). Es mujer cabeza de familia, con seis hijos y una hijastra, todos menores de edad, a cargo. Carece de medios económicos para asegurar a su familia una subsistencia digna, pues lo poco que devenga es producto de una venta de arepas en la Cra 91B No. 63ª-15 Sur en Bosa-La Paz, debiendo pagar arriendo, alimentar y vestir a sus hijos.
- La Red de Solidaridad Social le suspendió la ayuda humanitaria que recibió por tres meses, sin que se hubiera logrado la estabilización de su núcleo familiar, que es la condición establecida por la Ley 387 de 1997.
- En oficio RSS-PD 1534 de 27 de abril de 2000 que le remitió el Gerente de la Red de Solidaridad Social, se le informa que tiene derecho a un subsidio de vivienda y a acceder a programas de ubicación laboral (empleo), a la financiación de proyectos productivos a través de un capital semilla no reembolsable o al programa de microcréditos subsidiarios.
- En el oficio citado, además se le anunció que teniendo en cuenta su situación particular y la de su familia, el Programa PAÍS de Scouts, durante el mes de mayo, identificaría las necesidades y daría soluciones concretas, lo cual no ha ocurrido.

1.3. La norma incumplida

La accionante manifiesta que la Ley 387 de 1997 es la norma incumplida .

1.4. Las pruebas

Para acreditar el cumplimiento de lo exigido en el artículo 10º, numeral 5, de la ley 393 de 1997, la actora aportó copia de la comunicación que dirigió a la Red de Solidaridad Social en julio 12 de 2000 y de las respuestas que recibió.

En relación con los hechos la accionante aportó copia de los siguientes documentos:

- Copia de los registros de nacimiento de sus hijos menores de edad
- Copia de su cédula de ciudadanía en la que consta que es oriunda del municipio de Quipile (Cundinamarca)
- Certificación de desplazada de abril 3 de 2000.

Obra también el oficio de marzo 14 de 2001 que la Coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá dirigió a la Jefe de la Oficina Jurídica de la Red de Solidaridad Social, haciendo constar que la señora ESTHER SIMONA BELTRÁN declaró su desplazamiento el 3 de agosto de 1999, oportunidad en la que manifestó que se desplazó del municipio de Quipile el 19 de junio de 1999. En dicho oficio también consta que fue incluida en el Registro Nacional de Población Desplazada el 28 de marzo de 2000 , una vez efectuada la revisión de su caso -inicialmente negado-, por una Comisión integrada por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Red de Solidaridad Social.

Obran también en el expediente los documentos allegados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social en que consta que la demandante y su grupo familiar han accedido a la atención humanitaria de emergencia de que trata el artículo 15 de la Ley 387 de 1993, que recibió por tres meses subsidio económico para el pago del arrendamiento y que se han atendido sus necesidades de alimentación, vivienda, atención médica, salud y educación.

Consta en la documentación allegada que la atención humanitaria de emergencia que, en los términos del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, se ha dispensado al núcleo familiar de la accionante, ha consistido en lo siguiente:

- Alimentos para trece semanas a través del programa P.A.I.S. de Scout de Colombia.
- Recursos por \$720.00000 para el pago de tres meses de arrendamiento, por medio de la misma organización.
- Mercados y raciones alimentarias tipo Programa Mundial de Alimentos.
- Atención médica mediante remisión a la Secretaría de Salud y a hospitales de la Secretaría de Salud Distrital.
- Remisión al Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Remisión al CADEL de Bosa para que le asignaran cupos educativos a 3 hijos.
- Remisión a PROFAMILIA.

1.5. Las pretensiones

La actora solicita que se ordene al Gerente de la Red de Solidaridad Social dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 mediante el cubrimiento de los subsidios a que tiene derecho.

2. La actuación procesal

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante apoderada especial contestó la demanda, señalando que es improcedente porque, en su opinión, la actora no determinó cuál de los 34 artículos de la Ley 387 de 1997 es el que ha incumplido la Red de Solidaridad Social.

Agrega que la demanda también es improcedente porque persigue el cumplimiento de una norma que establece gastos, ya que, en su interpretación, la única pretensión de la actora es el cubrimiento de subsidios, en su condición de desplazada de la violencia.

Afirma que además, el gerente de la Red de Solidaridad Social no es el único responsable de la atención integral al desplazado ya que, a esos efectos, se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia y que el Consejo Nacional del Sistema mencionado es el órgano consultivo y asesor encargado de formular las políticas y de garantizar las asignaciones presupuestales requeridas.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social contestó que por razón de lo preceptuado en el Decreto 489 de marzo 11 de 1999, esa dependencia asumió las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población desplazada por la violencia. Que la Red solo coordina con las autoridades la aplicación de mecanismos que le permitan brindar asistencia legal y humanitaria a la población desplazada. Que la Red no es ejecutora de los programas que se adopten con destino a esa población y que de estos son responsables las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención a Desplazados por la violencia. Y, finalmente, que los programas están supeditados a disponibilidad presupuestal.

II.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de abril 4 de 2001, rechazó por improcedente la acción por considerar predicable al caso el parágrafo del artículo 9º. de la ley 393 de 1997 que establece que a través de la misma *“no se podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.”*

El Tribunal sostuvo que las acciones y medidas que le corresponde al Gobierno Nacional promover, para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada por la violencia, de acuerdo con la ley 387 de 1997, implican erogaciones, no siendo, en consecuencia, procedente que los desplazados por la violencia acudan a la acción de cumplimiento para recabar de la Red de Solidaridad Social el pago de los subsidios a que da lugar esa condición.

III.- LA IMPUGNACIÓN

La actora impugnó en tiempo el fallo de primera instancia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El artículo 87 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 393 de 1997, señala que toda persona puede ejercer la acción de cumplimiento con el fin de exigir a las autoridades públicas y a los particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, el cumplimiento de la ley o de un acto administrativo, a fin de que el contenido de éste o aquélla, tengan concurrencia en la realidad.

Ha reiterado la Corporación que es requisito indispensable para la procedencia de la acción, que la norma o el acto administrativo cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación o deber claro, expreso y exigible respecto de la autoridad y que no se trate de un precepto de carácter general o contentivo de una

facultad discrecional, y respecto del cual se haya constituido la renuencia con arreglo al artículo 8° de la ley 393 de 1997¹

Esta Corporación al decidir acciones de cumplimiento que, como en el caso presente, han sido interpuestas por desplazados para obtener una solución definitiva a su situación, ha desvirtuado los argumentos que, en favor de su improcedencia, se han aducido para excusar el incumplimiento de los perentorios deberes prestacionales que la Ley 387 de 1997 y sus normas reglamentarias establecen a cargo del Estado y a favor de la población desplazada por la violencia, los cuales no se limitan a la atención humanitaria de emergencia, ya que únicamente terminan cuando se haya logrado su consolidación y estabilización socioeconómica.

Así, en sentencia de febrero 4 de 1999² que, a su turno, reiteró la de enero 25 de 1999, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en términos categóricos, advirtió que a los desplazados les asisten derechos prestacionales; que el artículo 33 de la Ley 387 les concede la facultad de ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de sus derechos; y que es inaceptable que las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia justifiquen el incumplimiento de estos deberes prestacionales con la prohibición que establece el parágrafo de su artículo 9°. ya que para la atención de la población desplazada el artículo 21 ib. creó un Fondo Nacional y, precisamente, la razón de su existencia es la ejecución de los programas y de los recursos respectivos.

Comoquiera que los razonamientos expuestos en las ocasiones citadas, son enteramente aplicables al caso presente, la Sala estima pertinente reiterar las siguientes consideraciones:

“... ”

El punto central objeto de la pretensión de cumplimiento en el presente asunto, se contrae, según una interpretación racional de la petición de cumplimiento, como corresponde a la función jurisdiccional constitucional que en este caso concreto ejerce la Sala, a dilucidar si los derechos consagrados en los artículos 17 y 32 de la Ley 387 de 1997, pueden ser objeto de una pretensión de cumplimiento en orden a la obtención de la eficacia práctica de las normas constitucionales y legales que tienen como centro de interés, el derecho fundamental a la vida digna de todas las personas residentes en Colombia, derecho fundamental cuya protección corresponde a todas las autoridades públicas, por tratarse de una garantía inalienable consagrada en nuestra Carta Política.

Bajo este entendimiento, se tiene que la Ley 387 de 1997 “ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, está concebida para otorgar protección real y efectiva a los desplazados, entendiendo por estos “ toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público “ tal cual lo preceptúa el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

¹ Consejero Ponente, Dr. Daniel Suárez

² Ver entre otras, sentencias de 26 de marzo de 1999, expediente ACU-654, Consejero Ponente Dr. Delio Gómez Leyva, y de 19 de marzo de 1999, expediente ACU-647, Consejero Ponente, Dr. Germán Ayala Mantilla

Así las cosas, considera la Sala que, atendiendo a los principios de interpretación y aplicación de la ley en comento, particularmente al enunciado en el numeral 5 del artículo 2º, en virtud del cual “ el desplazado forzado **tiene derecho** a acceder a **soluciones definitivas** a su situación”, no puede ser de recibo en manera alguna, la pretendida interpretación esbozada por la Consejería Presidencial para los desplazados, en el sentido de que, el artículo 17 de la Ley, tan solo prevé una función promocional en cabeza del Gobierno Nacional a mediano y largo plazo, pues dicho razonamiento, confunde dos aspectos temáticos por entero diferentes, cuales son la planificación que debe adelantar el gobierno con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada y, algo sustancialmente diferente, como lo es la materia atinente a la protección garantística, real y efectiva, que varias de las disposiciones de la ley, otorgan a quien ostente la condición de desplazado, con arreglo a dicha normatividad.

Es más, desde la perspectiva del artículo 5 de la ley, se tiene que el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, tiene dentro de sus asignaciones legales, **la ejecución de proyectos y acciones específicas**, como único camino viable, para desarrollar adecuadamente los importantísimos cometidos legales asignados al sistema nacional de atención integral a la población desplazada.

Es por lo anterior que, pretender sostener la función puramente promocional del sistema, para justificar la omisión en el cumplimiento de las funciones que garanticen, por lo menos, un mínimo de condiciones de vida digna, para quien ostenta la calidad de desplazado, no puede ser de recibo frente a los principios enunciados anteriormente y particularmente a la conducta disciplinada en el inciso 1º del artículo 15 de la ley, que es del siguiente tenor:

“ De la atención humanitaria de emergencia . Una vez se produzca el desplazamiento, el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación , aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y sicología, transporte de emergencia y **alojamiento transitorio en condiciones dignas...**

Paragrafo . A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”.

Así las cosas, si bien es cierto que, en el caso concreto, el peticionario en cumplimiento solicita una vivienda de interés social, conducta esta que, a la luz de las normas denunciadas y cuyo cumplimiento se solicita, no es procedente de manera directa, como no sea con el acreditamiento de los elementos que permitan inferir el incumplimiento en concreto de dicha prestación, lo cual supondría haber acreditado que dentro de algún programa adelantado por el Sistema Nacional de atención a los desplazados, el actor se encontraba emplazado de tal forma que , gozaba del derecho a la adjudicación de una vivienda, hechos estos, que no pueden inferirse de las pruebas recaudadas dentro del trámite de cumplimiento, no es menos cierto que, el peticionario solicita el cumplimiento de los derechos de que es beneficiario en su condición de desplazado, lo cual supone analizar el texto íntegro del artículo 17 en concordancia con el artículo 32, normas estas cuyo cumplimiento se demanda:

“ De la consolidación y estabilización socioeconómica

“ARTICULO 17. De la consolidación y estabilización socioeconómica. El gobierno nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán **permitir el acceso directo de la población desplazada** a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de desarrollo rural campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural a la niñez , la mujer y las personas de la tercera edad y,
6. Planes de empleo urbano y rural de la red de solidaridad social”.(Negrillas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 32 dispone:

“ ARTICULO 32. De los beneficios consagrados en esta ley . Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1° de esta ley y que cumplan los siguientes requisitos:

“1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Personería del Pueblo, las Personerías municipales o distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad y,

“2. Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la dirección general unidad administrativa especial para los derechos humanos del ministerio del interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.

“Parágrafo. Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente ley, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar”. (Negrillas fuera de texto)

Visto el contenido normativo cuyo cumplimiento se solicita, se tiene que el artículo 17, otorga un derecho al desplazado de tener acceso directo a cualquiera de los programas enunciados en la norma, derecho que reitera la disposición del artículo 32, lo cual supone, una autoridad pública obligada al cumplimiento de dichas disposiciones legales.

...”

Y, más adelante, advirtió:

La Sala precisa que, la acción de cumplimiento resulta procedente en el caso concreto, por las circunstancias de que el dispositivo legal contenido en el artículo 17, disciplina una conducta - débito prestacional - a cargo de las autoridades públicas o privadas que integran el sistema nacional de salud, conducta que supone desde luego, la ejecución de todas las medidas - acciones específicas y concretas -, tendientes a materializar los fines últimos para los cuales fue creado dicho sistema, para la atención integral de la población desplazada por la violencia.

No puede caerse en el equívoco de asimilar los fines puramente promocionales que permitan, desde luego, paulatinamente y de acuerdo con una realidad presupuestal, generar las condiciones de sostenibilidad económica, que no se obtienen de un día para otro y que están sujetas a multitud de factores, con la protección humanitaria de emergencia a que arriba se hizo alusión o, con el acceso a que tiene derecho el desplazado a los programas del denominado por la ley “ Plan Nacional para la atención

integral a la población desplazada”, y ello por cuanto, la exigibilidad de tal obligación, aparece de manifiesto, al haber estatuido la ley en el parágrafo del artículo 9°, lo siguiente:

“ **Parágrafo.** El Gobierno Nacional diseñará y **pondrá en ejecución en un término no mayor de seis (6) meses**, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el plan a que hace referencia este artículo”.

Como quiera que, la Ley 387 de 1997 entró en vigencia desde el mes de julio de dicho año, el derecho de acceso a cualquiera de los programas enunciados en el artículo 17, es un débito prestacional, cuyo cumplimiento es procedente en acción de cumplimiento, máxime si se tiene presente que, el artículo 33 de la ley, expresamente prevé que, “ **los beneficiarios de la presente ley ... podrán ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la presente ley en favor de los desplazados** “, normas estas que a no dudarlo, exigen la aplicación del artículo 87 de la Constitución Política en el caso concreto.

En lo que corresponde a la improcedencia de la pretensión de cumplimiento por tratarse de conductas que implican gasto, argumento invocado por la Consejería Presidencial, la Sala reitera el criterio adoptado en relación con la interpretación del parágrafo 9° de la Ley 393 de 1997, expuesto en providencia de 25 de enero de 1999, Expediente Acu - 552 , actor : Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; demandado: Distrito Capital de Santafé de Bogotá, con Ponencia de quien ahora proyecta, en la cual se sostuvo:

“7. El sentido constitucional de la acción de cumplimiento y el alcance del límite legal de la excepción contenida en el parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997.

“La Sala desea subrayar, habida consideración de las características del caso presente, el sentido del artículo 87 de la Constitución Política y, el alcance del límite legal de la acción de cumplimiento, consagrado a manera de excepción, cuando se trata de perseguir el cumplimiento por este medio de protección jurisdiccional, de las normas que establezcan gastos, haciendo suyas las orientaciones expuestas por la Corte Constitucional, cuando se pronunció sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, con el propósito de precisar que, no en todos los casos en que el débito prestacional comporte una erogación de dinero, se configura la excepción del parágrafo en comento, pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturalizaría el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que, las más de las veces, las conductas exigibles de las autoridades públicas, directa o indirectamente, conllevan una erogación.

“En efecto, sostuvo la Corte que, en interpretación sistemática de la Constitución, dicha limitación de origen legal, no afecta el núcleo esencial del derecho fundamental, ni aparece irrazonable o desproporcionada³

“Y para ello consideró que, dicha restricción aparece adecuada de conformidad con la concepción de la acción de cumplimiento, la que no es procedente cuando la Constitución le concede a la autoridad “un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada”, situación que, en tratándose de leyes de gastos, impide, por los mecanismos constitucionales existentes en dicha materia, la procedencia de la acción de cumplimiento en contra de tales normas.

³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C- 157 de 1998.

“Se consideró, de la misma manera que, en materia de leyes que establezcan gastos la Constitución diseñó un sistema presupuestal y un orden de competencias y procedimientos, que no aconsejan la intervención del juez del cumplimiento en dicha materia.

“Así las cosas y, teniendo presente la orientación mencionada, considera la Sala que, en el caso concreto, no se configuran los presupuestos para la aplicación de la limitación legal, declarada exequible, como podría sugerirlo una consideración aislada de la pretensión de cumplimiento demandada, que apunta a la realización de una “transferencia”, conducta prestacional esta que es diferente a la noción de gasto, presupuesto de la aplicación de la excepción.

“Considera la Sala que, si bien es cierto, la Constitución Política prevé el procedimiento constitucional para la apropiación del gasto, sujetándolo al previo decreto del mismo por el órgano competente y que, el contenido de la ley de apropiaciones exige la adecuada sustentación de sus componentes -crédito judicialmente reconocido, gasto decretado, pago de la deuda, o gasto destinado al cumplimiento del plan nacional de desarrollo-, al margen de la relativa libertad de acción -entiéndase poder discrecional del órgano competente en la facción de la ley de apropiaciones y del presupuesto público-, fundamento esencial de la declaratoria de exequibilidad del parágrafo demandado, no menos cierto que, superadas éstas etapas y observados los mandatos constitucionales a propósito, la vocación de las normas que desarrollan en la práctica cotidiana las apropiaciones y los presupuestos, en un Estado Social de Derecho, es, a no dudar, el logro concreto de la razón de ser de su establecimiento, esto es, la satisfacción cabal y por sobre todo “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, dentro de los cuales ocupa lugar privilegiado la materia ambiental, con lo cual en sentir de la Sala, no es de recibo, una interpretación genérica y absoluta, sobre la improcedencia del cumplimiento, ex-artículo 87 de la Constitución Política, de normas que establezcan gastos, si se tiene presente que, agotadas las competencias y discrecionalidades constitucionales en la facción del tema presupuestal, incluida la noción de gasto, dicho presupuesto, ha de ser cumplido mediante su ejecución por variadas autoridades públicas, las cuales pueden desatender normas positivas de carácter material o actos administrativos, concebidos para el cumplimiento y asignación de los recursos públicos.

“En otros términos, si la norma con fuerza material de ley o el acto administrativo, implican un gasto, la limitante legal no es predicable cuando se trata de la **ejecución presupuestal** como que, no puede el interprete soslayar que el parágrafo declarado exequible es, cuanto lo primero, norma exceptiva y, además, ha de tener presente que el razonamiento y la argumentación expuestas por la Corte, se contraen única y exclusivamente al respeto de las competencias y la aplicación de los principios en materia de facción presupuestal.

“Una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de éstos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función social para el cual están concebidos. Esta sola reflexión sugiere, al intérprete, el análisis de la pretensión de cumplimiento en concreto, pues que una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución, han de cumplirlo y ello, desde la óptica de la norma constitucional contenida en el artículo 87 de la Carta política, impone su cumplimiento.

“De ello se sigue que, en tanto el núcleo esencial del precepto cuyo incumplimiento se predica -contenido prestacional del precepto normativo- imponga una conducta a la autoridad pública destinataria de la norma que establece el gasto, no hay razón constitucional ni legal para excluir, de esta especial forma de control constitucional, el cumplimiento del precepto”.

Para el caso de la atención a la población desplazada, existe un Fondo Nacional (art. 21 Ley 387 de 1997) para dicho propósito, cuyo objeto lo es, el financiamiento de los programas a que se ha hecho alusión,

razón de más, para desechar, el argumento enderezado a negar la prosperidad de la pretensión, como que la Sala entiende que, precisamente, la razón de ser de la existencia del Sistema Nacional y del Fondo para la atención integral a la población desplazada, es la ejecución de los programas relacionados con la materia, sin que la prosperidad de la pretensión de cumplimiento implique en manera alguna invadir órbitas de competencia en materia presupuestal, que es el sentido genuino de la excepción consagrada en el párrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997.

Por el contrario, aquí se ha visto que, desde el mes de julio de 1997, empezó a correr el término de seis(6) meses para ejecutar el plan nacional para la atención de los desplazados, por lo cual, la inclusión del peticionario en alguno de los programas de aquél, es un débito prestacional que debe acatarse, máxime si se tiene presente que, de conformidad con los principios informadores de la ley 387 al desplazado le asiste un derecho a obtener - acceder - soluciones definitivas a su situación.

Es más, de conformidad con el párrafo del artículo 21: “La Consejería Presidencial para los desplazados, coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo”, disposición esta que evidencia, sin la más mínima duda, que no se trata de la excepción contenida en el párrafo del artículo 9° de la Ley de cumplimiento.

...”

El caso concreto

Como está acreditado que la actora no ha sido incluida en los programas encaminados a lograr su estabilización y consolidación socioeconómica, dada su condición de desplazada, la renuencia exigida para la prosperidad de la pretensión de cumplimiento se encuentra acreditada.

Igualmente aparece acreditado que el grupo familiar de la señora ESTHER SIMONA BELTRÁN LEGUIZAMO está compuesto por 6 hijos y 1 hijastra, según información reportada por la Coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá y de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social.

Por todas las anteriores razones, revocará la sentencia del Tribunal para, en su lugar, acceder a las pretensiones reclamadas ordenando a las entidades que integran el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, asegurar a la accionante y su grupo familiar el acceso a los programas a que se refieren el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, entre ellos el Decreto 2569 de 2000, para dar cumplimiento así a lo dispuesto por la norma y proteger al derecho que deriva de la misma la demandante, quien según quedó dicho, acreditó su condición de desplazada por la violencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

REVÓCASE la sentencia impugnada proferida el 4 de abril de 2001 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, la cual quedará así:

1°. **DENIÉGASE** la pretensión de cumplimiento enderezada a obtener un subsidio económico o de vivienda.

2°. En los términos de la Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000, **ORDÉNASE** a la Red de Solidaridad Social y a las entidades que integran el Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, dentro del perentorio término de diez (10) días, **ASEGURAR** a la señora ESTHER SIMONA BELTRÁN LEGUIZAMO el acceso a los programas que, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, las citadas entidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales hayan implementado en desarrollo al artículo 17 de la Ley 387 de 1997, de modo que se logre la consolidación y estabilización socioeconómica de su grupo familiar.

3°. **ADVIÉRTASE** a las autoridades responsables que el cumplimiento de los deberes jurídicos omitidos deberá observarse sin demora, so pena de incurrir en desacato y en la responsabilidad disciplinaria prevista en el artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

4°. No se condena en costas por no encontrarse demostradas.

5°. ENVÍESE copia del presente fallo al señor Presidente de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo para que adelanten las investigaciones de rigor a que dieren lugar los hechos de la presente acción y para que adopten las medidas correctivas que de ellas resultaren.

6°. El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo deberán ejercer vigilancia superior para asegurar el efectivo cumplimiento de este fallo.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el veinticuatro de mayo de 2001.

OLGA INES NAVARRETE BARRERO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO
ausente

MANUEL S. URUETA AYOLA