

SENTENCIA ACU-573 DE 1999

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA - Concepto / DESPLAZADO POR LA VIOLENCIA - Solución definitiva a su situación / VIVIENDA DE INTERES SOCIAL - Adjudicación a desplazado por la violencia / SISTEMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL - Atención integral a desplazados por la violencia / POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA - Derechos

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, por que 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. Atendiendo a los principios de interpretación y aplicación de la ley en comento, particularmente a lo enunciado en el numeral 5 del artículo 2°, 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 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, privada 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 1° del artículo 15 de la ley. 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. 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. 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. Como quiera que, la ley 387 entró en vigencia desde el mes de julio de 1997, 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.

NORMAS QUE ESTABLECEN GASTOS - Alcance del límite legal de la excepción / NUCLEO ESENCIAL DEL DERECHO - Excepción del límite legal de norma que establece ajuste / FONDO NACIONAL PARA LA ATENCION DE LOS DESPLAZADOS - Financiación de programas / CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DESPLAZADOS - Coordinación de la ejecución de los recursos del fondo / CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DESPLAZADOS - Inclusión de desplazado en programa

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 9o. 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 los 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 de obtener - acceder - soluciones definitivas a su situación. 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 9o. de la Ley de cumplimiento.

NOTA DE RELATORIA: Reitera la providencia del 25 de enero de 1999, Exp. ACU - 552, Ponente: Dr. DANIEL SUAREZ HERNANDEZ.

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

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR DANIEL SUAREZ HERNÁNDEZ

Santafé de Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

REF.: Exp. ACU 573

DEMANDANTE: MARCO TULIO ARARAT SANDOVAL

**DEMANDADO : CONSEJERIA PRESIDENCIAL
PARA LA ATENCION A LA POBLACION
DESPLAZADA.**

Decide la Sala la impugnación interpuesta en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 11 de diciembre de 1998 mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. La pretensión de cumplimiento

Marco Tulio Ararat Sandoval, solicita el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 32 y 17 de la Ley 387 de 1997 por parte de la Consejería Presidencial para la atención integral a la población desplazada; adicionalmente pretende se le adjudique una vivienda de interés social.

2. Los hechos

Invocó su condición de desplazado del corregimiento de Puerto Rico en el Departamento del Meta, razón por la cual solicita la adjudicación de una vivienda, que dice necesitar para alojar a su familia, compuesta de cónyuge y cinco hijos menores.

Manifiesta el peticionario que reside en la ciudad de Cali, ciudad a la que tuvo que desplazarse forzosamente, por lo cual carece de un lugar para poder vivir; hechos estos que le permiten ser beneficiario de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, en procura de una estabilización socioeconómica.

3. La actuación procesal

El Tribunal ordenó tramitar la petición inicial de tutela como acción de cumplimiento y vinculó a la Consejería Presidencial para la protección a la población desplazada y a la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana del municipio de Cali.

La Consejería Presidencial para los desplazados se pronunció para sostener que el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 alude a la promoción de " acciones y medidas de mediano y largo plazo" y que por lo mismo dicho precepto normativo no puede ser entendido como generador de obligaciones para el gobierno nacional, mucho menos la de entregar al peticionario una vivienda de interés social.

Adicionalmente sostiene la Consejería de la Presidencia de la República que la acción de cumplimiento no puede perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos y que, en el presente caso, la promoción de acciones y medidas de mediano y largo plazo, que tienen como propósito generar condiciones de

sostenibilidad económica y social para la población desplazada, es una actividad que requiere la provisión de unos recursos y que lleva implícito el cumplimiento de una norma que establece gastos, por lo cual solicita se deniegue la pretensión de cumplimiento del actor.

Por su parte, la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana, del municipio de Santiago de Cali, se pronunció, precisando que la Subsecretaría de mejoramiento urbano y regularización de predios, que tiene bajo su responsabilidad programar la reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo, no está obligada a atender las solicitudes de vivienda de desplazados.

También sostuvo que, el peticionario interpuso acción de tutela en contra de la secretaria de vivienda social y renovación urbana del municipio de Santiago de Cali, la cual fue decidida en contra del señor Ararat Sandoval, por cuanto el juez consideró que el derecho a la vivienda no tiene categoría de derecho fundamental.

4. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo negó la pretensión de cumplimiento, por considerar que, los artículos 17 y 32 de la Ley 387 de 1997 no contienen una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la Consejería Presidencial para los desplazados o el municipio de Cali, enderezada a dotar de vivienda de interés social al demandante.

También sostuvo que, si así fuese, el parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 impediría la prosperidad de la acción de cumplimiento.

5. La Impugnación

Inconforme el demandante con la decisión de instancia, impugnó la sentencia por discrepar de la decisión del Tribunal, sosteniendo que su pretensión está enderezada a obtener el plan de financiamiento favorable que le permita obtener una vivienda en procura del respeto por el derecho a vivir dignamente.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La sentencia objeto de impugnación será revocada parcialmente en atención a los siguientes hechos y razones que a continuación se exponen.

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, entendiéndose por estos " toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, por que 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.

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 2°, 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 1° 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, 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".(Negritas 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". (Negritas 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.

Entiende la Sala que, creado como está el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, se ordenará, por conducto de la Consejería Presidencial para los desplazados, o a la entidad que haga sus veces, incluir a Marco Tulio Ararat Sandoval, en cualquiera de los programas a que se refiere el artículo 17, para dar cumplimiento así a lo dispuesto por la norma y proteger al derecho que deriva de la misma el demandante, quien por lo demás acreditó su condición de desplazado por la violencia (Cfr. Flos. 2 y 5).

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 párrafo del artículo 9º, 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 párrafo 9º 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 párrafo del artículo 9º 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 párrafo 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 párrafo 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 desproporcionada1.

"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.

"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 dudarlo, 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 parágrafo 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 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.

El caso concreto.

Como quiera que está acreditado que a Marco Tulio Ararat Sandoval no se le ha prestado ningún tipo de ayuda, dada su condición de desplazado (Cfr. Flo. 5), la renuencia exigida para la prosperidad de la pretensión de cumplimiento se encuentra acreditada.

Igualmente aparece acreditado que el grupo familiar del señor Ararat está compuesto por 5 hijos, según información de la delegación de la Presidencia de la República en el Valle del Cauca (Cfr. Flo. 3).

Por todas las anteriores razones, la Sala no comparte los razonamientos del Tribunal de Instancia y revocará la sentencia, para, en su lugar, acceder parcialmente a las pretensiones deprecadas por el actor .

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

FALLA

REVÓCASE la sentencia impugnada, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 11 de diciembre de 1998, la cual quedará así:

1. DENIÉGASE la pretensión de cumplimiento enderezada a la adjudicación de una vivienda de interés social.
2. ORDÉNASE a la Consejería Presidencial para los desplazados representada por el Viceministro del Interior, Doctor Jorge Mario Eastman Robledo, o quien haga sus veces, incluir, dentro del perentorio término de diez (10) días, al señor MARCO TULIO ARARAT SANDOVAL, dentro de cualquiera de los programas a que se refiere el artículo 17 de la Ley 387 de 1997.
3. ADVIÉRTASE, al demandado que el cumplimiento del deber omitido deberá observarse sin demora, so pena de desacato y responsabilidad de conformidad con lo ordenado en el artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE .

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de fecha,

GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
Presidente de la Sala

JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS

JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ

DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ

RICARDO HOYOS DUQUE

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN
Secretaria