

MORALIDAD ADMINISTRATIVA - Alcance

La Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, ya que ésta Corporación ha precisado en tesis que ha sido constantemente reiterada, que la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender del concepto subjetivo de quien califica la actuación sino de los motivos que subyacen a la expedición del acto, de modo que ha de considerarse inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder. Además, ha definido la moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: a) Es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; c) En la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la moralidad administrativa: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de mayo de 2006, Rad. 2004-00385, MP. Ruth Stella Correa Palacio.

DIGNIDAD HUMANA - Derechos colectivos / DERECHOS COLECTIVOS – Dignidad humana / ACCIONES COLECTIVAS – Dignidad humana / DIGNIDAD HUMANA – Vulneración por reubicación de vendedores ambulantes en edificación inhabitable / SALUBRIDAD PUBLICA - Vulneración por reubicación de vendedores ambulantes en edificación inhabitable

La consagración en la Carta de acciones colectivas –como las acciones populares y de grupo-, entre otros mecanismos de protección judicial de los derechos constitucionales, tiene importantes implicaciones sobre la noción de Estado, acogida por la Carta y las particularidades de su esquema de garantías. En particular, el reconocimiento de las acciones colectivas está asociado a dos de los principios fundantes del Estado: la dignidad humana y la solidaridad (CP Art. 1º), los cuales deben ser tomados en cuenta al momento de definir correctamente las instituciones jurídicas, los derechos constitucionales y los mecanismos judiciales para la protección de diversos intereses. Esta relación entre el modelo de Estado constitucional, la importancia de los principios de dignidad humana y de solidaridad, y el

instituto de las acciones colectivas, ha sido resaltado por la Corte Constitucional en varias oportunidades. Es inaceptable que en el caso presente sean las propias autoridades municipales las responsables de violar la dignidad de los conciudadanos y de propiciar con sus omisiones el menoscabo de los derechos al trabajo y a la propiedad de los vendedores reubicados. Se demostró que las autoridades municipales reubicaron a los vendedores ambulantes en una edificación con una infraestructura, tan deficiente que lo hace prácticamente inhabitable, conculcaron el principio constitucional de la dignidad humana y violaron el derecho colectivo a la salubridad pública, por no contar el referido Centro Comercial con una cubierta ni con un sistema de drenaje de aguas escurrientías. Así se constató en la inspección judicial llevada a cabo el 7 de abril de 2006 en el Centro Comercial Popular. La Sala no puede pasar por alto la conducta contraria a la protección de los derechos colectivos en que ha perseverado el Alcalde al perpetuar su vulneración, cuya problemática agravó a pretexto de cumplir la orden de protección inmediata que le impartió el Tribunal, pese a tener el deber legal de remediarla.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la dignidad humana: Corte Constitucional, sentencias C-569/0, C-215 de 1999, SU.601A/99.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C. doce (12) de agosto de dos mil diez (2010)

Radicación número: 63001-23-31-000-2005-01898-01(AP)

Actor: MARCO ANTONIO SANCHEZ GIRALDO

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA

Se deciden los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Municipio de Armenia (Quindío) y la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (en adelante EDUA), contra la sentencia proferida el 19 de julio de

2006, por el Tribunal Administrativo del Quindío, estimatoria de las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 8 de noviembre de 2005 el ciudadano MARCO ANTONIO SÁNCHEZ GIRALDO entabló acción popular contra el Municipio de Armenia para reclamar protección a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la libre competencia económica, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y a los derechos de los consumidores y usuarios.

Mediante auto de 9 de diciembre de 2005 el Magistrado Sustanciador ordenó vincular a las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P. y a la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia¹ (EDUA)²

¹ Sociedad de responsabilidad limitada, Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden Municipal, con personería jurídica y patrimonio propio. Su objetivo es desarrollar acciones en proyectos urbanísticos o inmobiliarios en el espacio público y en zonas de renovación urbana, zonas de expansión, centros históricos o áreas sin desarrollar. <http://www.armenia.gov.co/index.php>

² Folios 71 y 72 - 73 a 76.

1.1. Hechos

El Centro Comercial Popular ubicado en las Carreras 18 y 19 entre Calles 16 y 17 de Armenia carece de cubierta, lo que causa pérdida de mercancías de los diferentes almacenes y representa amenaza para la salubridad de los vendedores y usuarios, a causa de su exposición a los rayos solares y por el aposentamiento de aguas lluvias.

1.2. Pretensiones

El actor solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

Que se ordene a las entidades demandadas organizar, instalar y techar el Centro Comercial Popular de Armenia.

Que se fije a su favor el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

2. LAS CONTESTACIONES.

2.1. El Municipio de Armenia, mediante apoderado, propuso como excepción la que denominó "*Inexistencia del nexo causal entre el daño alegado y la actuación por parte de la administración*" que sustenta en que la baja demanda de se debe a causas que no le son imputables.

Puso de presente que uno de los predios ocupados por el Centro Comercial Popular es del Municipio y los otros dos lotes son de propiedad de Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., entregados en comodato al Municipio para la reubicación de los vendedores ambulantes.

Argumentó que entregó a la EDUA la administración de estos predios, para lo cual esta entidad suscribió contrato de arrendamiento con el Representante Legal de la Asociación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios del Quindío.

2.2. Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., mediante apoderado, propuso la excepción de “*Indebida integración del litis consorcio necesario*” exponiendo que a la comunidad afectada no se le dio el derecho a intervenir en el proceso, mediante la publicación que exige la Ley como presupuesto necesario para la procedibilidad de las acciones populares.

Propuso la excepción de “*Inexistencia de una obligación de carácter constitucional legal o contractual*” indicando que no le compete la construcción del techo en los lotes de su propiedad, donde funciona el Centro Comercial Popular, ya que sólo le corresponde la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Propuso la excepción de “*Inexistencia del daño o riesgo para las comunidades*”, alegando que los peligros y afectaciones que el actor manifiesta, no existen y sólo se trata de exageraciones tendientes a magnificar situaciones cotidianas que no ofrecen mayores riesgos, ya que los techos actuales han funcionado durante varios años y los vendedores ambulantes han logrado subsistir económicamente con éstos, lo que hacen de la construcción pretendida una obra innecesaria.

Expresó que en el contrato de comodato suscrito con el Municipio de Armenia, no se obligó a entregarle el inmueble con adecuaciones locativas.

2.2. La EDUA mediante apoderado, sostuvo que la administración municipal estudió la necesidad y viabilidad de construir temporalmente el Centro Comercial Popular, como una solución a los vendedores ambulantes, reubicándolos a fin de brindarles una mejor calidad de vida.

Agregó que con la adecuación de los predios y la reubicación de los vendedores ambulantes se ha demostrado la mejoría en la estabilidad laboral, económica y seguridad pública que ofrece el Centro Comercial a los comerciantes y usuarios.

3. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 7 de marzo de 2006 con la asistencia del actor, el apoderado del Municipio y de las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., la delegada del Alcalde, el Gerente de la EDUA y de las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P. Por no arribar a fórmula de pacto de cumplimiento se declaró fallida.

4. COADYUVANCIA

La Defensora del Pueblo Regional Quindío solicitó ser tenida como coadyuvante. Mediante auto de nueve (9) de diciembre de 2005 se le reconoció esa calidad.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. Las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., reiteró sus argumentos expuestos en la contestación.

5.2. La Procuraduría Trece Judicial Administrativa de Armenia conceptuó que las fotografías aportadas al plenario demuestran las condiciones adversas en que se encuentran los techos del Centro Comercial, compuestos por retazos de plástico.

Destacó que en la inspección judicial realizada al Centro Comercial objeto de debate, se recibió testimonio del ciudadano Rigoberto Orozco, el cual manifestó que las condiciones en que se encuentran laborando las personas ubicadas en el Centro Comercial no están acordes con los postulados de dignidad y salubridad en que se debe desarrollar la actividad comercial.

Precisó que los espacios donde laboran los vendedores ambulantes deben respetar normas de seguridad, salubridad y respeto por la dignidad de éstos, en coordinación con los postulados constitucionales dirigidos al bienestar de la población.

II. LA SENTENCIA APELADA

En sentencia de 19 de julio de 2006 el Tribunal Administrativo del Quindío declaró probada la excepción de "*Inexistencia de una obligación de carácter constitucional, legal o contractual*" propuesta por las Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., argumentando que no le compete la adecuación de inmuebles destinados para la reubicación de los vendedores ambulantes, pues su función está encaminada a colaborar con el desarrollo urbano de la ciudad al entregar en comodato los inmuebles al Municipio para que éste los administre.

Precisó que de acuerdo a lo probado en el trámite procesal, se demostró que tanto el Municipio como la EDUA están vulnerando el principio constitucional de la dignidad humana y conculcan el derecho a la salubridad pública de los trabajadores y usuarios del Centro Comercial Popular, a causa de la falta de cubierta en la edificación y de un sistema de drenaje de aguas lluvias.

Ordenó al Municipio y a la EDUA iniciar y culminar en un término de 90 días, construir la cubierta del Centro Comercial Popular ubicado en la Carrera 18 y 19 entre Calles 16 y 17, y un sistema de drenaje de aguas escorrentías, para evitar enfermedades de los trabajadores y, en lo que fuere necesario, mejorar la infraestructura de la edificación, para, asimismo, prevenir el deterioro de las mercancías.

Concedió el incentivo al actor en cuantía de diez (10) salarios mínimos mensuales, en consonancia con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a cargo del Municipio de Armenia y de la EDUA, en partes iguales.

III. LAS IMPUGNACIONES

3.1. El Municipio replicó reiterando los argumentos expuestos en su contestación y agregó que tuvo la iniciativa de adecuar un sitio especial para ubicar a los vendedores ambulantes del Municipio y que en enero de 2006 celebró dos contratos de consultoría para el diseño de la cubierta del Centro Comercial Popular.

Puso de presente que suscribió en los años 2004 a 2006 contratos de obra y consultoría para el mejoramiento del entorno y bienestar de los comerciantes y usuarios del Centro Comercial en mención, lo que demuestra que la

administración ha adelantado las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Manifestó que la instalación de la cubierta para el Centro Comercial objeto de debate se incluirá en una matriz de necesidades del Municipio, aclarando que su ejecución depende de la asignación de recursos y de la priorización de las obras que se hagan en la ciudad.

3.2. La EDUA insistió en que no se probó la vulneración a los derechos colectivos invocados, y que la administración municipal ha propendido por el mejoramiento de la calidad de vida de los vendedores ambulantes y sus familias, prueba de ello es que se aprobó como proyecto prioritario del presupuesto la construcción de la cubierta del Centro Comercial Popular y que se han celebrado contratos de consultoría para determinar el diseño de dicha cubierta.

IV. CONSIDERACIONES

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

« Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.»

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

«Artículo 2. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

4.1. Precisión preliminar.

La Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, ya que ésta Corporación ha precisado en tesis que ha sido constantemente reiterada³, que la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender del concepto subjetivo de quien califica la actuación sino de los motivos que subyacen a la expedición del acto, de modo que ha de considerarse inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.

Además, ha definido la moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características:

- a) Es un principio que debe ser concretado en cada caso;
- b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación;
- c) En la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.

La Corporación ha precisado:

³ Sentencia de 25 de mayo de 2006, Expediente No. 2004-00385, Actor Víctor José Hernández Mercado. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

«La moralidad administrativa consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjetiva que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada.

Por contera la vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala, **surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública.**

Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad.

Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y por ende está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º CP), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad.»

4.2. El caso concreto

En el sub-judice el actor solicita la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda ya que el Centro Comercial Popular ubicado en las Carreras 18 y 19 entre Calles 16 y 17 de Armenia que carece de cubierta y

de un sistema de drenaje de aguas de escorrentía, lo que causa pérdida de mercancías de los diferentes almacenes y representa amenaza para la salubridad de los vendedores y usuarios, a causa de su exposición a los rayos solares y por el aposentamiento de aguas lluvias.

Del acervo probatorio se destaca lo siguiente:

- 5 fotografías aportadas por el actor en las que se aprecia el Centro Comercial sin cubierta.⁴
- Contrato de comodato 002 de 2002 suscrito el 19 de marzo de 2002 por Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., (comodante) y el Municipio de Armenia (comodatario) con el objeto de que el comodatario reciba a título de comodato o préstamo de uso los bienes con ficha catastral número 01-04-115-0001 y 01-04-115-0002 (Centro Comercial Popular) de propiedad del comodante.⁵
- Contrato interadministrativo 003 de 2004 celebrado el 18 de marzo de 2004 entre el Municipio de Armenia y la EDUA con el objeto de que el Municipio entregue a la EDUA algunos inmuebles de su propiedad para que ejerza el control, vigilancia y administración de estos.⁶
- Contrato de arrendamiento 001 de 2004 suscrito entre la EDUA (arrendador) y el Presidente de la Asociación de Vendedores Ambulantes Estacionarios del Quindío (arrendatario) con el objeto de

⁴ Folios 5 y 6.

⁵ Folios 35 a 40.

⁶ Folios 41 a 43.

que el arrendador entregue al arrendatario la totalidad del inmueble ubicado entre las Carreras 18 y 19 con Calles 16 y 17. (Centro Comercial Popular).⁷

- Carta Catastral del Centro Comercial Popular.⁸
- Oficio SIM-642 de 2005 (22 de abril) suscrito por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia en que manifestó:

[...]

De acuerdo a solicitud realizada sobre la instalación de la cubierta para el Centro Comercial Popular y algunas adecuaciones en la estructura metálica, me permito informarle que cualquier obra que realice el Municipio, debe estar incluida como necesidad en el Plan de Desarrollo Comunal 2004-2008, por lo tanto se incluirá en una matriz de necesidades que se registran en esta oficina, aclarando que su ejecución, depende de la asignación de recursos y de la priorización de las obras que se hagan para nuestra ciudad.

[...] ⁹

- Acta de priorización de proyectos suscrita por la Secretaría de Infraestructura Municipal en que expresó:

[...]

Dentro de la presente acta, se aclara, el proceso de Priorización de Proyectos, previo consenso, con los delegados elegidos, quienes obran en representación directa de su comunidad.

(...)

⁷ Folios 44 a 46.

⁸ Folio 49.

⁹ Folio 50.

Según averiguación realizada con la Dra. María Antonia Duque Duque del Departamento Administrativo de Planeación Municipal como no existen opciones de lotes para el Sector de Cultura escogido se puede cambiar de Sector, por lo tanto, los delegados deciden escoger el Sector Espacio Público para priorizar la obra, **quedando escogido la adecuación de la cubierta del Centro Comercial Popular ubicado en la Carrera 18 y 19 entre Calles 16 y 17.**

[...]¹⁰

- Diligencia de inspección judicial llevada a cabo el 7 de abril de 2006 en el Centro Comercial Popular en que se constató:

[...]

Ya en el sitio puede observar el Suscrito Magistrado que los pisos del Centro Comercial están debidamente asfaltados, pero no se observó cómo conducir las aguas escorrentías y los respectivos sumideros. Los negocios o módulos en su gran mayoría están cubiertos con techos en plástico que no soportarían un gran flujo de agua, pero las calles internas del lote están totalmente descubiertas y sólo se evidencia la presencia de una estructura metálica de color verde que no cumple función alguna. (...) En este estado de la diligencia, fuimos atendidos por el representante de los comerciantes del lugar, señor RIGOBERTO OROZCO (...):

PREGUNTADO:

Sírvase decirnos ¿Cuánto tiempo hace que los vendedores ambulantes están ubicados en el punto que han dado en denominar CENTRO COMERCIAL POPULAR ubicado en las Carreras 18 y 19 entre las Calles 16 y 17 de esta ciudad?

CONTESTÓ:

Llevamos más de 3 años, todo después del terremoto; quedamos en la calle y se formaron cinco grupos con cinco líderes y se consiguió con la Alcaldía del doctor MARIO que nos ubicara en ese sitio, no sin antes haber hecho promesas de que iba a ser un sitio muy especial.

PREGUNTADO:

¿Cómo consideran ustedes hoy las condiciones del sitio?

¹⁰ Folios 51 a 53.

CONTESTÓ:

Las condiciones son precarias, en invierno se nos entra el agua por todos los sitios. Las mercancías se deterioran por el frío, el agua; la capacidad de cada una de las personas que ocupan los módulos no es igual y algunos la tienen cubierta con plástico, lo que hace más feo el lugar. No tenemos desagües, el agua pasa debajo de nuestros puestos, los servicios sanitarios son privados, no se tiene con qué pagarlos, eso hace que muchos de los usuarios vayan a hacer sus necesidades alrededor, cobrando \$200 para entrar al baño.

PREGUNTADO:

¿Qué gestiones han realizado ante los estamentos gubernamentales a efectos de solventar las necesidades por usted planteada?

CONTESTÓ:

Todos estos problemas los hemos canalizado por la Secretaría de Gobierno del Municipio y hasta el día de hoy sólo hemos encontrado promesas, pero nada nos han cumplido.

PREGUNTADO:

¿Qué conoce usted acerca de los planes que tiene la Alcaldía Municipal de construir allí una edificación para albergarlos en forma adecuada?

CONTESTÓ:

Sólo conocemos la versión del doctor GERMAN BARCO LÓPEZ Secretario de Gobierno quien nos informó precisamente de ese proyecto, más no conocemos planos, maquetas o nada concreto.

PREGUNTADO:

Precísenos ¿Por cuántos comerciantes está constituido dicho centro comercial?

CONTESTÓ:

Aproximadamente 300.

[...]¹¹

Es pertinente resaltar las funciones que competen a los Municipios contempladas en la normativa constitucional y legal:

¹¹ Folios 145 y 146.

Artículo 331 de la Carta Política,

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, **construir las obras que demande el progreso local**, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”.

Ley 136 de 1994,

[...]

Artículo 3°. Funciones

Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y **construir las obras que demande el progreso municipal**.
3. Promover la participación comunitaria y **el mejoramiento social** y cultural de sus habitantes.
4. **Planificar el desarrollo** económico, **social** y ambiental **de su territorio**, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y de medio ambiente, de conformidad con la ley.
7. **Promover el mejoramiento** económico y **social** de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por si mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras estas proveen lo necesario.
9. Las demás que le señale la Constitución y la ley (negrilla fuera de texto)».

Sea lo primero señalar que la protección a los derechos colectivos debe estar guiada por la realidad que acompaña a la sociedad en la cual se desenvuelven lo ciudadanos, que sea el derecho realmente vivido por estos, y no sobre contenidos hipotéticos que no han tenido ninguna aplicación práctica.

Ello explica que la Corte Constitucional haya puesto de presente que, al acoger sus criterios, el juez *“no sólo está reconociendo la importancia que tiene para el derecho la labor interpretativa y de unificación asignada a los organismos de cierre de las distintas jurisdicciones, sino además, rescatando el verdadero significado de la norma, esto es, su significado viviente, o el que surge de su aplicación.”*¹²

La dignidad humana como herramienta jurídica que entrelaza los derechos colectivos.

La consagración en la Carta de acciones colectivas –como las acciones populares y de grupo-, entre otros mecanismos de protección judicial de los derechos constitucionales, tiene importantes implicaciones sobre la noción de Estado, acogida por la Carta y las particularidades de su esquema de garantías.

En particular, el reconocimiento de las acciones colectivas está asociado a dos de los principios fundantes del Estado: **la dignidad humana** y la solidaridad (CP Art. 1º), los cuales deben ser tomados en cuenta al momento de definir correctamente las instituciones jurídicas, los derechos constitucionales y los mecanismos judiciales para la protección de diversos intereses.¹³

¹² Sentencia C-901 de 2003. MP Rodrigo Escobar Gil, Fundamento 3.4.

¹³ Sentencia C-569/04 Demandante: Manuel Leonidas Palacios Córdoba. Magistrado Ponente (E): Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES. 8 de junio de 2004.

Esta relación entre el modelo de Estado constitucional, la importancia de los principios de dignidad humana y de solidaridad, y el instituto de las acciones colectivas, ha sido resaltado por la Corte Constitucional en varias oportunidades.

Así, la sentencia C-215 de 1999 señaló al respecto:

“Dentro del marco del Estado social de Derecho y de la democracia participativa consagrado por el constituyente de 1991, la intervención activa de los miembros de la comunidad resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular. La dimensión social del Estado de derecho, implica de suyo un papel activo de los órganos y autoridades, basado en la consideración de la persona humana y en la prevalencia del interés público y de los propósitos que busca la sociedad, pero al mismo tiempo comporta el compromiso de los ciudadanos para colaborar en la defensa de ese interés con una motivación esencialmente solidaria.

(...)

La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio - económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad mas o menos extensa de individuos...”

Es inaceptable que en el caso presente sean las propias autoridades municipales las responsables de violar la dignidad de los conciudadanos y de propiciar con sus omisiones el menoscabo de los derechos al trabajo y a la propiedad de los vendedores reubicados.¹⁴

¹⁴ Sentencia SU.601A/99. Expedientes T-175.484, T-183.127, T-184.077, T-184.351, T-184.352, T-187.102, T-187.290, T-187.614, T-188.098, T-188.253, T-188.988, T-189.219, T-189.251, T-189.812, T-189.880, T-190.177, T-190.381, T-190.893, T-191.146, T-193.142, T-193.616, T-193.629, T-195.531, T-196.008, T-198.296.

Se demostró que las autoridades municipales reubicaron a los vendedores ambulantes en una edificación con una infraestructura, tan deficiente que lo hace prácticamente inhabitable, conculcaron el principio constitucional de la dignidad humana y violaron el derecho colectivo a la salubridad pública, por no contar el referido Centro Comercial con una cubierta ni con un sistema de drenaje de aguas escurrientías. Así se constató en la inspección judicial llevada a cabo el 7 de abril de 2006 en el Centro Comercial Popular.

La Sala no puede pasar por alto la conducta contraria a la protección de los derechos colectivos en que ha perseverado el Alcalde al perpetuar su vulneración, cuya problemática agravó a pretexto de cumplir la orden de protección inmediata que le impartió el Tribunal, pese a tener el deber legal de remediarla.

Por lo anterior se compulsarán copias del fallo a la Procuraduría Regional y a la Contraloría Departamental del Quindío para que adelanten las investigaciones que resultaren de las irregularidades y omisiones advertidas

Por 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,

F A L L A:

CONFÍRMASE la sentencia de 19 de julio de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

COMPULSÁNSE copias de este fallo a la Procuraduría Regional y Provincial del Quindío y la Contraloría Departamental del Quindío para que adelanten las investigaciones que resultaren de las irregularidades y omisiones advertidas.

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

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de doce 12 de agosto de dos mil diez (2010)

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO