C-086-94

Sentencia No. C-086/94

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES

El constituyente de 1991 fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica porqué la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida.

GOBERNADOR DE SAN ANDRES

La exigencia de haber nacido en el territorio del Departamento o ser residente y tener domicilio por más de diez años se ajusta a su espíritu que no es otro que el de permitir a las entidades territoriales, en general, una autonomía limitada, pero autonomía al fin, en el manejo de sus asuntos.

DERECHO AL DESEMPEÑO DE CARGOS PUBLICOS-Requisitos legales

El artículo 40 de la Constitución no implica que todos los ciudadanos colombianos pueden ser elegidos para todos los cargos. No, sólo pueden serlo aquellos que reúnan las calidades exigidas por la misma Constitución o por la ley para el respectivo cargo.

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES-Raizales/EMPLEADOS PUBLICOS-Bilingües

La población “raizal” de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al Protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien sabido es que no existen razas puras. En lo relativo a los empleados públicos, es apenas normal que éstos deban, al menos, hablar el idioma del territorio en que actúan. Lo que sí violaría la Constitución, sería obligar a los isleños a abandonar su lengua, que es parte de su herencia cultural.

REF: D- 360

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 14, 23 (parcial), 24, 25, 33, 34, 36, 37, 42, 45, 57 de la ley 47 de 1993 "por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Actor:

PEDRO CADENA COPETE

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número diez y seis (16), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, del día tres (3) del mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

El ciudadano Pedro Cadena Copete, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la ley 47 de 1993 "por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Por auto del veintisiete (27) de julio de 1993, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y decretó pruebas, fijando como término probatorio el de diez (10) días. Igualmente, ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991; también se le envió copia del expediente al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos todos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.) NORMAS ACUSADAS.

Con la advertencia de que se subraya lo demandado, se transcriben las normas acusadas:

” Ley 47 de 1993

(febrero 19)

“Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

“Artículo 14. Elección del Gobernador. Para ser elegido Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se requiere, además de las determinadas por la ley, haber nacido en el territorio del Departamento o ser residente del Departamento conforme a sus normas de control de densidad poblacional y tener domicilio en el mismo por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de elección.

“Artículo 23. Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento. Créase la junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del Departamento, previa la delegación de las funciones relacionadas con la protección de tales recursos en esta entidad territorial, por la Asamblea Departamental.

“El Inderena o la entidad que haga sus veces presentará las recomendaciones que sobre la materia considere necesarias y convenientes.

“Artículo 24. Integración de la junta. La junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del Departamento estará integrada por el Gobernador del Departamento, quien la presidirá; el secretario de Fomento Agropecuario y Pesquero del Departamento, quien será el secretario de la junta; el alcalde de cada municipio del Departamento, el secretario de Planeación Departamental, un representante de las organizaciones no gubernamentales elegido por sus miembros; dos representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un representante de la comunidad nativa de Providencia, elegidos por votación popular.

“Artículo 25. Función de la junta para la protección de los recursos naturales y ambientales

del Departamento. Corresponde al Gobernador a través de la Oficina para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento el fomento y la ejecución de las medidas necesarias para la conservación directa de todos los recursos naturales y ambientales del Departamento.

“PARAGRAFO. La junta para la protección de los recursos naturales y ambientales de que trata este artículo tendrá además la función de otorgar, si lo estima conveniente, permisos, concesiones y licencias para la construcción de todo tipo de muelles.

“En ningún caso se podrán conceder tales permisos, concesiones y licencias cuanto se trate de la realización de construcciones cubiertas sobre el mar.

“Artículo 33. Junta Departamental de Pesca y Acuicultura. Créase la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura, previa la delegación de las funciones del INPA en el Departamento Archipiélago.

“La Junta estará integrada por el Gobernador del Departamento Archipiélago, quien la presidirá; el secretario de Agricultura y Pesca Departamental, el director de la Oficina para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento, un representante de los pescadores artesanales del Archipiélago y un delegado del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura.

“Artículo 34. Funciones de la Junta. La Junta estará encargada de otorgar autorizaciones, permisos, patentes, concesiones y salvoconductos para el ejercicio de la acuicultura y para la investigación, extracción y comercialización de los recursos naturales del mar limítrofe con el Departamento Archipiélago, con sujeción a los requisitos exigidos al efecto por el Instituto nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, y por los que establezca la Ley.

“Artículo 35. Ejercicio de la pesca y la acuicultura. Ninguna persona podrá realizar el ejercicio de la acuicultura o investigaciones, extracciones y comercializaciones de los recursos del mar limítrofe con el Departamento, sin el permiso previo otorgado por la Junta de que trata el artículo anterior.

“Las personas que incumplan la disposición contemplada en este artículo deberán pagar multas de hasta 200 salarios mínimos legales mensuales y restituir lo obtenido.

“PARAGRAFO. Se exceptúan del cumplimiento del requisito contemplado en esta disposición, los pescadores artesanales y de mera subsistencia residentes en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

“Artículo 36. Permisos a extranjeros. Los permisos a extranjeros para la realización de las actividades de que trata el artículo anterior en las aguas limítrofes con el Departamento Archipiélago, deberán ser tramitados ante la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura a través de los organismos internacionales o nacionales competentes, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales vigentes.

“Artículo 37. Cobro por la actividad pesquera. La Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador y previo concepto de la Junta Departamental de Pesca y Acuicultura, fijará las tasas y derechos que se cobrarán por la actividad pesquera, exceptuándose de tal pago a los pescadores artesanales y de subsistencia.

“Artículo 42. Idioma y lengua oficial en el Departamento Archipiélago. Son oficiales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el castellano y el inglés comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago.

“Artículo 45. Empleados públicos. Los empleados públicos que ejerzan sus funciones dentro del territorio del Departamento Archipiélago y tengan relación directa con el público, deberán hablar los idiomas castellano e inglés.

“Artículo 57. Disposiciones transitorias. Los empleados públicos que a la vigencia de la presente Ley ejerzan sus funciones dentro del territorio del Departamento Archipiélago, o quienes fueren elegidos o nombrados inicialmente para ocupar los cargos de Magistrado de los Tribunales Superior, Contencioso Administrativo y Consejo Seccional de la Judicatura, deberán cumplir con el requisito contenido en el artículo 45 de la presente Ley. Para los últimos funcionarios, así como para los Jueces que inicialmente designen, establécese un término de dos años a partir de la designación; para los empleados públicos vinculados el mismo término a partir de la promulgación de la Ley. En las disposiciones legales que regulan la carrera administrativa o la función pública, se entenderá incluido este requisito”.

B.) LA DEMANDA.

Los cargos en contra de cada uno de los artículos demandados, son los siguientes:

Artículo 14: En concepto del demandante, este artículo viola el derecho a elegir y ser elegido artículo (40, numeral 1), y el de acceder al desempeño de cargos públicos (artículo 40, numeral 7) por parte de cualquier ciudadano colombiano. Derechos que son plenos, fundamentales y no susceptibles de ser limitados por la ley.

Artículo 23: La creación de una Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales del departamento de San Andrés, desconoce los artículos 2, 8, 301, 305 y 310 de la Constitución.

Según el actor, esta norma desconoce uno de los fines del Estado, el mantenimiento de la integridad territorial (artículo 2o), lo mismo que la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (artículo 8o), funciones que por su importancia son indelegables. En aquellos eventos donde la misma Constitución ha establecido que son compartidas con algunas corporaciones, se hace inconstitucional su delegación en un organismo creado por la ley.

Ni la Asamblea Departamental ni el Gobernador, por mandato expreso de los artículos 301 y 305 de la Carta, pueden delegar sus funciones en cualquier organismo. Pues la Asamblea sólo puede hacerlo en cabeza del Concejo Municipal, mientras que el Gobernador debe cumplir directamente sus funciones sin que pueda delegar ninguna de ellas, en especial la que le ordena actuar como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio.

Siendo inconstitucional el artículo 23 que crea la Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales, lo son, por sustracción de materia, el artículo 24 que establece la forma como ha de integrarse, y el 25 que le asigna funciones.

Artículos 34, 35, 36 y 37. Estos artículos al crear la Junta Departamental de Pesca y Agricultura, desconocen los artículos 2, 8, 301 y 305 de la Constitución. Los cargos que sustentan la inconstitucionalidad de estas normas, son los mismos que se dejaron expuestos en relación con la creación de la Junta para la protección y conservación de los recursos naturales.

Artículos 42: Norma que desconoce el artículo 10 de la Constitución. Según este precepto

constitucional, el idioma castellano es el oficial de Colombia. Al igual que lo son los idiomas y dialectos de los grupos étnicos en cada uno de sus territorios.

Para el demandante, las diversas etnias y razas que habitan en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no constituyen un grupo étnico específico; por tanto, la ley no puede establecer el inglés como la lengua de los habitantes de dicho territorio, porque el dialecto que ellos emplean es una mezcla de varios idiomas (inglés y lenguas del africa), dialecto que el actor califica de "sui generis", el cual carece de estructura gramatical, y dista mucho del idioma inglés. Razón por la que no se le puede reconocer como idioma oficial de dicho territorio.

Artículo 47 y 57: Según el actor, estas normas desconocen los artículos 13, 25, 26 y 40, numeral 7. de la Constitución.

El demandante parte del supuesto arriba enunciado, según el cual en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no se habla propiamente el idioma inglés. Por tanto, el artículo acusado introduce un factor de discriminación y de limitación a los derechos al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio, como al derecho de ejercer cargos públicos, pues estos derechos quedan sujetos a que la persona domine un idioma que no conoce. De esta manera hay, en concepto del demandante, una clara discriminación por razón de la lengua.

C.) INTERVENCIONES.

Dentro del término previsto en la Constitución, y en la ley, para impugnar o defender la ley acusada, presentaron escritos en defensa de los artículos demandados algunos ciudadanos colombianos que residen en el Departamento de San Andrés, entre ellos el Representante a la Cámara Julio E. Gallardo Archbold.

En dichos escritos, se hace énfasis en el carácter de grupo étnico que tienen los nativos y grupos raizales asentados en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, caracterizados por la identidad en el dialecto, un inglés "standar", con las deformaciones propias de cada pueblo, y que es uno de los principales elementos de la identidad étnica. Afirman, que si hoy muchos de los habitantes de las islas no hablan el inglés, es por las políticas educativas que mantuvo el Estado colombiano por más de 30 años, caracterizadas

por el monolingüismo. Hecho que desconocía los derechos de los nativos y raizales que desde su hogar aprenden un idioma, pero cuando llegan a la escuela son obligados a aprender otro, existiendo un choque cultural y lingüístico. Señalan que si un nativo no conoce el idioma español y no puede ejercer cargos públicos por ser el idioma oficial, entonces es lógico que aquel que no conoce el inglés, que es el otro idioma oficial del territorio, no pueda ocupar dichos cargos.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Justicia.

El doctor José Reinel Orozco Agudelo, designado por el Ministerio de Justicia, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

Después de analizar las características de la nueva Constitución y del reconocimiento que en ella se hizo del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana, así como de la democracia participativa donde impera la autonomía de las entidades territoriales con precisos límites, afirma que la ley 47 de 1993 es desarrollo de esos lineamientos constitucionales y, por tanto, las normas acusadas deben ser declaradas exequibles.

D.) CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del oficio No. 305 del 29 de septiembre de 1993, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, en el que solicita se declaren exequibles las normas acusadas.

Para el Ministerio Público, la ley 47 de 1993 tiene sustento especial en el artículo 310 de la Constitución Nacional, norma que facultó al legislador para dotar al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de un régimen especial. Régimen que se justifica por la grave situación ambiental, demográfica, social y de cobertura en servicios públicos, de esa zona del país.

Señala cómo la nueva Constitución reconoce la diversidad y el carácter pluricultural del Estado Colombiano, aspecto que se consagró en un sinnúmero de normas de la misma Carta, y en una norma expresa para el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el artículo 310. Precepto que desarrolla unos instrumentos tendientes a mantener la identidad cultural de la comunidades nativas y raizales de la zona, en aspectos tales como la cultura, la

religión, la lengua, etc., sin la injerencia de las autoridades continentales.

Además, el carácter de etnia que poseen los grupos raizales asentados en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, del cual no se puede dudar, le permite al legislador darle un tratamiento diferencial.

Después del análisis general de la ley 47 de 1993, el Agente del Ministerio Público hace un breve estudio de la normas acusadas y motiva las razones de su constitucionalidad, así:

Artículo 14: Este artículo debe ser interpretado sistemáticamente frente a dos normas constitucionales: el artículo 40, numerales 1 y 7, y el artículo 310. El precepto acusado es sólo un desarrollo del artículo 310 de la Carta, cuya finalidad última es que el gobernante "tenga un mayor conocimiento de la cultura del departamento y de los diversos problemas que lo aquejan.... Así mismo, es una norma que armoniza en un todo con las medidas adoptas para controlar la densidad poblacional."

Artículos 23, 24, y 25: Para el Ministerio Público la Junta Ambiental creada en virtud de la ley acusada, es desarrollo del régimen especial que el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina puede tener en materia administrativa, según lo señala el artículo 310 de la Constitución.

Explica que siendo uno de los objetivos principales de la Carta de 1991 la conservación y protección del medio ambiente, se crearon mecanismos, y se asignaron funciones a distintos entes de carácter nacional o local, para que tal fin fuera expresamente cumplido. Entonces, sí podía la ley acusada delegar en la Junta para la protección de los recursos naturales y ambientales las funciones correspondientes a la Asamblea Departamental, previa delegación que de ellas haga dicha Corporación. Delegación autorizada expresamente por el artículo 302 de la Constitución.

Artículos 33, 34, 35, 36 y 37: Siendo la pesca, en sus diversas formas, una de las principales fuentes de la economía de las islas y no existiendo políticas para protegerla y desarrollarla, la ley 47 entra a crear la Junta Departamental de Pesca y Agricultura como un instrumento tendiente a satisfacer las necesidades del nuevo departamento, necesidades reconocidas en la propia Carta. Por lo tanto la creación de una Junta para dichos fines, no desconoce norma alguna de la Constitución.

Por otra parte, afirma que la delegación en dicha Junta de algunas funciones que le corresponden a la Asamblea Departamental, está plenamente autorizada por el artículo 302 de la Constitución, norma que permite a la ley establecer competencias administrativas o fiscales, distintas a las señaladas por la Constitución, para mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos.

Artículos 42, 45 y 57: Estas normas tienen como fundamento constitucional el artículo 10 de la Carta, que expresamente les reconoce el carácter de idiomas oficiales en cada uno de los territorios, además del castellano, a las lenguas y dialectos de los grupos étnicos.

El Procurador, entra a explicar el fénomeno de la coexistencia de dos lenguas oficiales en un país, valiéndose de lo que en España el Tribunal Constitucional ha denominado la "cooficialidad de las lenguas españolas", pues en dicho país existe un artículo de la Constitución similar al texto del artículo 10 de nuestra Carta.

Después, cita apartes de una providencia del mencionado tribunal, en la que se establece que una lengua es oficial "cuando es reconocida por los poderes públicos como medio de comunicación entre ellos y en relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos…". Cooficialidad que se da respecto a todos los poderes públicos de un territorio determinado, convirtiéndose éste en el límite para su aplicación y válidez. Pues cada uno de los habitantes en las relaciones que mantenga con los poderes públicos radicados en la zona podrá hacer uso de cualquiera de las lenguas oficiales, bien sea la de todo el país o la especial reconocida para el territorio determinado. Aplicando la doctrina española al caso en estudio, el Procurador considera que el reconocimiento del inglés estándar como idioma oficial en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es constitucional.

La lengua criolla es la combinación y degeneración de varias lenguas, que pasan de una generación a otra, "son los utilizados general y preferencialmente por los habitantes de una región, para ventilar cuestiones familiares y con asuntos relativos a la vida cotidiana, sólo excepcionalmente, en algunos casos como el del papiamento de las Antillas Holandesas y el sranan de Surinam se les ha asignado el carácter de oficial". Según el Procurador, los habitantes de las Islas consideran como su lengua nativa el inglés y no la lengua criolla que tiene fuertes bases inglesas y africanas. En consecuencia, "la lengua erigida como oficial, además del castellano, debe ser la del inglés que comúnmente hablan los isleños ante las

autoridades públicas, inglés cuya gramática es la que se imparte en los centros educativos o academias colombianas de enseñanza del inglés o de un país de habla inglesa".

Siendo constitucional la norma que reconoce el inglés como lengua oficial en el Departamento de San Andrés, los artículos 45 y 57 que establecen como requisito para los funcionarios públicos que tengan contacto con el público, conocer, además del castellano, el inglés, se ajustan en un todo a los lineamientos establecidos en la Constitución para el departamento en mención. Además, la norma establece un término prudencial para que los empleados que no conozcan la lengua, la estudien y aprendan; pero si, vencido el término otorgado por la ley para que dichos funcionarios aprendan el idioma, no lo hacen, no podrá considerarse ese hecho como una justa causa para terminar los contratos de trabajo o declarar insubsistentes a los empleados o funcionarios, pues la administración habría de ubicarlos en dependencias donde no haya contacto directo con el público.

II.) CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Segunda.- El Archipiélago de San Andrés y Providencia en la legislación colombiana

La Constitución de 1991 se ocupa especialmente del que ella misma denomina "Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", en varias de sus normas permanentes y transitorias. Como preámbulo de este análisis, conviene transcribirlas.

Entre las normas permanentes están estas:

a) El artículo 310 que autoriza al Congreso para dictar dos clases de normas: unas especiales, en materias administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, aprobadas en la misma forma que las leyes ordinarias; otras, aprobadas por la mayoría de los miembros de cada Cámara, que pueden limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de población, regular el uso del suelo, etc. Dice la norma:

“Art. 310.- El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

“Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas”.

b) El artículo 101, que en su inciso tercero expresamente lo declara parte de Colombia:

“Art. 101.- Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte de la Nación.

“Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

“Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. (Negrilla fuera de texto).

“También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

c) El décimo, que señala que “las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios”:

“Art. 10.- El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”.

Y entre las transitorias, pueden señalarse estas:

a) El artículo 309, puesto entre las disposiciones permanentes, pero que es realmente transitorio, pues su efecto se agotó con la creación de unos departamentos, entre ellos el que ocupa nuestra atención:

“Art. 309.- Erígense en departamento las Intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos”.

b) El artículo transitorio 42 que confiere facultades al Gobierno para dictar las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población en el Archipiélago:

“Art. transitorio 42.- Mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará por decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo”.

Igualmente, aunque no se refiera a las Islas por su nombre propio, puede aplicarse a ellas el artículo 302, que permite al Congreso, por medio de leyes ordinarias, “establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal…” Reza esta disposición:

“Art. 302.- La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y

circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

“En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”.

Todas estas normas demuestran que estas islas estuvieron entre las primeras preocupaciones de los constituyentes.

Lo que es apenas explicable, si se recuerda que tradicionalmente el Archipiélago ha llamado la atención de legisladores y gobernantes, posiblemente por su lejanía, las perspectivas halagüeñas de su desarrollo turístico y las pretensiones infundadas de algunas naciones vecinas en relación con su posesión.

Conclusión.

El constituyente de 1991, en síntesis, fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica porqué la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida.

Tercera.- Análisis de las disposiciones acusadas

1o.- El artículo 14 establece para el gobernador del Archipiélago uno de estos dos requisitos especiales, además de los determinados por la ley:

a) Haber nacido en el territorio del departamento; o,

b) Ser residente del departamento, conforme a sus normas de control de densidad poblacional y tener domicilio en el mismo por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección.

No se ve por qué esta exigencia pugne con la Constitución. Por el contrario, ella se ajusta a su espíritu que no es otro que el de permitir a las entidades territoriales, en general, una

autonomía limitada, pero autonomía al fin, en el manejo de sus asuntos. Basta mirar la Constitución para ver cómo la norma es un cabal desarrollo de sus previsiones en esta materia:

a) Según el artículo 287, numeral 1, las entidades territoriales tienen el derecho de "Gobernarse por autoridades propias";

b) Para ser elegido diputado en cualquier departamento, se requiere "haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección";

c) El artículo 303 determina que la ley "fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidad de los gobernadores";

d) El artículo 316 establece que sólo los "ciudadanos residentes en el respectivo municipio" podrán participar en la elección de autoridades locales y en la decisión de asuntos del mismo municipio.

De otra parte, el artículo 40 de la Constitución no implica que todos los ciudadanos colombianos pueden ser elegidos para todos los cargos. No, sólo pueden serlo aquellos que reúnan las calidades exigidas por la misma Constitución o por la ley para el respectivo cargo.

En consecuencia, el artículo examinado es exequible, y así lo declarará la Corte.

2o.- En cuanto al artículo 23, que crea la "Junta para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente" también resulta carente de fundamento la acusación, por estos motivos:

a) El mismo artículo 310, que inexplicablemente el demandante cita como infringido por la disposición acusada, faculta al legislador para dictar medidas encaminadas a preservar el ambiente y los recursos naturales. Una de esas medidas es, precisamente, la creación de una entidad especial con tal fin.

Creación que, por otra parte, encuentra su justificación en el artículo 302 que se ha mencionado.

No se ve por qué el artículo 23 viole el artículo 8o. de la Constitución, pues la Junta es parte del Estado, por lo cual no hay la supuesta "delegación" indebida.

En cuanto al artículo 301, que trata de la delegación de funciones por las asambleas en los cabildos, es evidente que es norma general que no impide las especiales que pueden expedirse en relación con el Archipiélago.

También es ininteligible la afirmación que se hace sobre la pretendida violación del artículo 2o. que define como fin esencial del Estado, entre otros, el mantenimiento de la "integridad territorial". Pues nada tiene que ver la Junta con ésta.

Finalmente, no es verdad que se quebrante el artículo 305 que señala las funciones de los gobernadores en general, pues, se insiste, la administración de este departamento puede someterse a normas particulares.

b) En relación con los artículo 24 y 25, que se refieren a la composición y funciones de la Junta, tampoco el actor aduce razón alguna que lleve a aceptar su inexequibilidad.

c) No existen argumentos para respaldar la alegada inconstitucionalidad de los artículo 33, 34, 35, 36 y 37, relativos a la Junta Departamental de Pesca y Agricultura, que se crea por el primero de ellos. El demandante cita como quebrantados los que señaló en relación con la anterior Junta, y esgrime los mismos argumentos que fueron hallados insuficientes.

d) Artículo 42, que consagra como idiomas oficiales en el departamento insular el Castellano y el Inglés "comúnmente hablado por las comunidades nativas del Archipiélago".

En relación con esta norma y con el artículo 45 que establece la obligación para los "empleados públicos que ejerzan sus funciones dentro del territorio" del Departamento, de "hablar" los dos idiomas oficiales, cabe decir esto, para concluír que consultan ambos la Constitución.

Como se indicó, el artículo 10o. de la Constitución, es claro al señalar que "las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios". Y no cabe duda sobre estos aspectos:

La población "raizal" de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido,

como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al Protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien sabido es que no existen razas puras.

En lo relativo a los empleados públicos, es apenas normal que éstos deban, al menos, hablar el idioma del territorio en que actúan.

Lo que sí violaría la Constitución, sería obligar a los isleños a abandonar su lengua, que es parte de su herencia cultural.

Por lo anterior, es ostensible que estas normas no violan el artículo 13 que consagra la igualdad, pues ésta no riñe con la exigencia del conocimiento del inglés; como tampoco el 25, que establece el derecho al trabajo, ni el 26, que garantiza la libertad de escoger profesión u oficio. Basta recordar que este último permite que la ley exija "títulos de idoneidad".

e) En relación con el artículo 57 que concede un plazo de dos (2) años a los empleados públicos para el aprendizaje del inglés, lo dicho en relación con la calidad de oficial que tiene éste idioma en el Archipiélago, basta para aceptar que es exequible.

IV.- CONCLUSIONES.

Las normas acusadas solamente desarrollan lo previsto en la Constitución, principalmente en el artículo 310. Nada hay en ellas que la quebrante y así se declarará en esta sentencia.

V.- DECISION.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 14, 23, 24, 25, 33, 34, 35, 36, 37, 42, 45 y 57 de la Ley 47 de 1993, "Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa

Catalina".

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-086/94

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES-Autonomía/DERECHOS POLITICOS-Excepciones (Salvamento de voto)

La Constitución autoriza al Legislador, en relación con el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para expedir normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico. Por otra parte, permite al Legislador limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad poblacional, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles, con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el medio ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. La Carta Política, en ningún momento y de ninguna manera, confiere facultades al Legislador para establecer excepciones a los derechos políticos. Al hacerlo, la norma demandada vulnera el artículo 310 de la Constitución.

GOBERNADOR DE SAN ANDRES-Domicilio/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración (Salvamento de voto)

Al fijar como requisito para ser elegido gobernador del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la condición de tener domicilio en el territorio del Departamento, por más de diez (10) años, cuando el candidato no ha nacido en el mismo, viola el derecho fundamental a la igualdad, principalmente por establecer una diferencia específica irrelevante que rompe con el principio de homogeneidad en materia de elección de los Gobernadores. La estructura política del Estado no debe ser afectada por las características singulares de una zona o territorio del país. No existe, una razón valida que justifique la desproporción entre el término de tres años para poder ejercer el derecho a elegir, y el plazo triplicado que la norma demandada establece para poder ser elegido Gobernador.

MARZO 3 DE 1994

Ref.: Expediente D-360

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 23 (parcial, 24, 25, 33, 34, 36, 37, 42, 45, 57 de la ley 47 de 1993 " por la que se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Actor:

PEDRO CADENA COPETE

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Con el debido respeto, considero que el artículo 14 de la ley 47 de 1993 ha debido ser declarado parcialmente inexequible, por las siguientes razones:

1. La norma demandada establece como condición para ser elegido Gobernador del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, además de las determinadas por la ley, que éste: 1) haya nacido en el territorio del Departamento o, 2) que sea residente en él conforme a las normas sobre control de densidad poblacional y que tenga "domicilio en el mismo por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de elección". A mi juicio, la parte subrayada del artículo 14 vulnera los artículos 1º, 13, 40, 152 y 310 de la Carta Política.

2. La Constitución autoriza al Legislador, en relación con el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para expedir normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico. Por otra parte, permite al Legislador limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad poblacional, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles, con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el medio ambiente y los recursos naturales del Archipiélago (CP art. 310). La Carta Política, en ningún momento y de ninguna manera, confiere facultades al Legislador para establecer excepciones a los derechos políticos. Al hacerlo, la norma demandada vulnera el artículo 310 de la

Constitución.

3. El carácter unitario de la República de Colombia exige, en lo político, un tratamiento homogéneo. Las particularidades de ciertos territorios y regiones del país no deben llevar a que determinadas personas se vean excluidas del ejercicio de sus derechos políticos, en desmedro de la unidad política del Estado (CP art. 1º).

4. La norma demandada afecta el ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución, ya que sujeta el derecho fundamental a ser elegido a condiciones formal y materialmente contrarias al texto constitucional. Por tratarse de la regulación de un derecho fundamental, el artículo acusado debía ser objeto de una ley estatutaria. Al no tener en cuenta esta circunstancia, el Legislador vulneró, con la expedición de la norma, el artículo 152 de la Carta Política.

Por otra parte, al fijar como requisito para ser elegido gobernador del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la condición de tener domicilio en el territorio del Departamento, por más de diez (10) años, cuando el candidato no ha nacido en el mismo, viola el derecho fundamental a la igualdad, principalmente por establecer una diferencia específica irrelevante que rompe con el principio de homogeneidad en materia de elección de los Gobernadores. La estructura política del Estado no debe ser afectada por las características singulares de una zona o territorio del país. El principio fundamental que define la nación como una República unitaria (CP art. 1º) se lesiona cada vez que el Legislador decide establecer un régimen diferente, atendiendo a factores o circunstancias que no guardan relación directa con la conformación y ejercicio del poder político.

La norma, además, es francamente desproporcionada en relación con la finalidad de las disposiciones sobre control de densidad poblacional. El Decreto 2762 de 1991, por el que se adoptaron medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, exige para adquirir el derecho de residencia en las Islas haber permanecido en calidad de residente temporal por un término no inferior a 3 años, observando buena conducta y solvencia económica (Artículo 3º). Por su parte, el artículo 5º del mismo decreto reserva a los residentes del Departamento – calidad que puede adquirirse después de tres años – el derecho a ejercer el sufragio para elecciones

departamentales o municipales. No existe, por lo tanto, una razón valida que justifique la desproporción entre el término de tres años para poder ejercer el derecho a elegir, y el plazo triplicado que la norma demandada establece para poder ser elegido Gobernador, salvo que se suponga equivocadamente que la dignidad del cargo, por sí sola, basta para hacer tan gravosa la aspiración de regir los destinos del Departamento, o haya sido factor de atracción que, por sí sólo, explique la densidad poblacional del archipiélago.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado