

C-454-99

Sentencia C-454/99

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION-Integración con un representante de comunidad raizal de San Andrés

Advierte la Corte que la representación diferenciada que en el Consejo Nacional de Planeación el legislador otorga en el numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, a las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, tiene en cuenta la impostergable necesidad de que los peculiares desafíos que plantean las condiciones ecológicas, ambientales, sociales y económicas del Archipiélago, las amenazas que se ciernen sobre sus ecosistemas, dado el incremento poblacional desmesurado que ejerce una presión que compromete los recursos naturales de las Islas, así como otras prioridades que dicta su valor estratégico, sean considerados en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas. A juicio de esta Corte, lo que sí comportaría desconocimiento de la Carta, sería que la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fuera subsumida en las comunidades negras continentales.

Referencia: Expediente D-2286

Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 7º. del artículo 9º de la Ley 152 de 1994, "por la cual se establece la Ley orgánica del Plan de Desarrollo"

Actor: Germán Moreno García

Temas:

Integración del Consejo Nacional de Planeación, entre otros, por un representante de las comunidades isleñas raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El derecho a la igualdad y la representación de las comunidades negras raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina .

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá D.C., junio diez (10) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano German Moreno García, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991, pide a la Corte declarar inexecutable el numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, "por la cual se establece la Ley orgánica del Plan de Desarrollo"

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Sustanciador dispuso que se diera traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia; asimismo, ordenó se comunicara la iniciación del

proceso al señor Presidente de la República y a los señores Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, así como al Director del Departamento Nacional de Planeación.

Cumplidos como están los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma a que pertenece el numeral impugnado:

“LEY 152 DE 1994

(JULIO 15)

El Congreso de Colombia

“

DECRETA:

“

Artículo 9º. CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

“

“7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas; uno de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no gubernamentales.

“ ...

III. LOS CARGOS

El demandante considera que la norma que acusa contraría los artículos 2º, 13, 70 y 340 de la Constitución Política, en cuanto le confiere una doble representación a las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación, al prever que en el tendrá asiento un (1) miembro, en representación de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, a más del que ya tienen por el hecho de integrar las comunidades negras, las cuales, al tenor de lo preceptuado en el cuestionado numeral 7º. del artículo 9º. , sub-examine, tienen un (1) representante.

Asevera que la norma cuya constitucionalidad cuestiona, consagra un tratamiento discriminatorio que resulta contrario a la igualdad, en cuya virtud las minorías negras que no pertenecen a las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina resultarían discriminadas, al concedérseles a estas un trato privilegiado al concedérseles representación específica en el Consejo Nacional de Planeación.

Prosigue el accionante argumentando que la norma demandada transgrede el artículo 13 C.P., pues al establecer dentro de las negritudes de Colombia un privilegio para las raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de contera ha creado negritudes de 1ª, 2ª y 3ª categoría dentro de Colombia, cuando de la condición de perteneciente a la raza negra, no pueden derivarse privilegios especiales en favor de colombiano alguno.

El razonamiento del accionante a propósito de este cargo, discurre en los siguientes términos.

A. Son negros de primera categoría, los afrocolombianos de San Andrés y Providencia, por mandato constitucional del art. 310 C.N.; artículo 9º. numeral 7º. de la Ley 152 de 1994 y Ley 47 de 1993;

B. Son negros de segunda categoría, los afrocolombianos de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Chocó, Antioquia, Nariño, entre otros; y no son otros que los negros de la cuenca del Atrato, del San Juan, los negros de la Costa Pacífica, los del alto Baudó, los del Bajo Atrato, los negros unidos del río Yurumanguí, las comunidades negras del río Naya, las del río Reposo, Buenaventura, los asentados en las márgenes de los ríos Satinga, los de la región del Patía, los de Barbacoas, los del río Mira, los de la región de San José Payán, los de la región de Tolá, los del Charco, etc..

C. Son negros de tercera categoría y que resultan discriminados por los negros de San Andrés y Providencia, los negros Palenqueros, asentados en la Costa Atlántica –departamento de Bolívar- los cuales tienen identidad cultural propia, hablan el idioma Congo o Bantú y están asentados en colonias en el barrio Lomador de Cartagena y son movimiento político en la actualidad.

...”

De otra parte, el demandante sostiene que la norma acusada también quebranta el artículo 2º. C.P., como quiera que no le permite a otros sectores discriminados de la población colombiana (palenqueros, negritudes de las selvas del pacífico, comunidad Wayú), una verdadera representación en el Consejo Nacional de Planeación, y al tener las negritudes afrocolombianas mayor representación en el Consejo Nacional de Planeación, que otros grupos sociales en Colombia, lo cual sostiene que ocurre por cuanto el numeral 7º. del artículo 9º de la Ley 152 de 1992, estableció un solo miembro en representación de las comunidades negras y, en cambio, aseguró otro exclusivamente en representación de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; estas últimas negritudes, sostiene, terminan teniendo una doble representación, una por ser isleñas y otra por pertenecer a la raza negra.

Asevera el impugnante que por virtud de lo dispuesto en la norma demandada, unos miembros de raza negra, resultan con mayores derechos y oportunidades que otros de la misma raza negra y con mayores derechos y prerrogativas legales sobre cualquier otro ciudadano de raza blanca, residente en el archipiélago de San Andrés, por lo cual, en su sentir, tanto el Constituyente como el legislador entronizaron la protección del racismo en favor del negro y en perjuicio del blanco y ello, circunscrito al archipiélago.

En criterio del accionante, además se quebranta, el artículo 70 C.P., por cuanto el Estado deja de reconocer y proteger, el derecho a la igualdad y dignidad de todas las personas que habitan el territorio colombiano al otorgar mayores privilegios a los afrocolombianos de San Andrés y Providencia.

Para concluir, el demandante manifiesta que igualmente se desconoce el artículo 340 de la Constitución, el cual no prevé que deba dársele mayor participación a un grupo de negritudes, sobre otros grupos de negros, como tampoco permite que se discrimine a un grupo de personas y se privilegie a otro grupo.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

A. El ciudadano ALFREDO BERNARDO POSADA VIANA, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino para defender la constitucionalidad de la disposición demandada.

El interviniente comienza por observar que tanto la Constitución Política como la jurisprudencia constitucional, han reconocido una especial protección a las personas raizales de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

A partir de esta especial condición que coloca a las personas raizales del Archipiélago de San Andrés, en una distinta situación de hecho, frente a otros grupos sociales, considera que se cumplen las demás condiciones que ha establecido la Corte Constitucional, para que el trato diferente sea admisible, como ya lo ha aceptado la Corte en otras decisiones sobre el mismo tema (Alude a la Sentencia C-530/93).

En criterio del interviniente, el privilegio que les otorga a este grupo de personas el numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, al garantizar su representación en el Consejo Nacional de Planeación, no viola la Constitución Nacional, en ninguna de sus disposiciones. Al contrario, materializa de manera real y efectiva el derecho de igualdad que, respecto de las minorías permite concederles tratamientos preferenciales que sean razonables y proporcionados.

De otra parte, observa que el mecanismo de participación que reglamenta la norma acusada, no es más que el desarrollo legal de los principios constitucionales, a través de los cuales el Constituyente de 1991, quiso buscar la democratización de la sociedad colombiana, ofreciendo importantes herramientas al ciudadano individualmente considerado y a las diferentes organizaciones de la sociedad que lo representan, para acercarlo a las instancias de los poderes públicos y hacerlo partícipe de las decisiones que lo afectan.

En su opinión, antes que ser violatoria del derecho de los ciudadanos a participar en la vida

económica, política, administrativa y cultural de la Nación, el numeral 7º. del artículo 9º. de la ley 152 de 1994, está reafirmando ese derecho en favor de sectores sociales minoritarios antes excluidos de todo proceso de toma de decisiones.

B. El ciudadano JOSE ROGELIO CANO CABALLERO intervino en calidad de apoderado del Ministerio del Interior, para desvirtuar la supuesta violación de la Carta que originaría la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

En su opinión, la norma cuestionada desde ningún punto vulnera las prescripciones del artículo 2º de la Carta ; por el contrario, en su criterio armoniza con ella, en la medida en que vela por la efectiva participación de los diferentes sectores de la población en las decisiones que los afectan, atendiendo a criterios objetivos de condición geográfica, cultural, social y económica.

Señala que la participación en el Consejo Nacional de Planeación de un representante de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no implica que en desmedro del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta fundamental haya discriminación, pues, observa, tal participación tiene su asidero fundamental en las especiales condiciones geográficas, culturales, sociales y económicas que son características de este Departamento Archipiélago y que el propio Constituyente avaló en el artículo 310 de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación rindió en término, el concepto de su competencia. En el solicita a la Corte declarar CONSTITUCIONAL la frase acusada.

En concepto del Supremo Director del Ministerio Público, el demandante contrae el concepto de etnia a un criterio estrictamente racial, desconociendo que el mismo además denota otros contenidos y significados que van más allá del pigmento de la piel.

Sobre el particular, señala:

“En especial la conciencia de identidad entre los integrantes del grupo social, el sentido de pertenencia a ese grupo, diferenciado claramente de otros sectores de la comunidad nacional, es criterio fundamental para la determinación del concepto de etnia, como lo ha reconocido la legislación internacional e interna.”

Y agrega:

“Como elementos de carácter histórico y geográfico que configuran un perfil cultural específico de esa entidad territorial, pueden señalarse, la historia de su poblamiento, su posición insular y la confrontación con otros grupos radicados en la Islas. Esos elementos permiten establecer diferencias notables con las comunidades negras del continente colombiano. “

De ahí que, en su criterio, el legislador halla obrado de conformidad con las prescripciones de

la Carta sobre la igualdad, pues le da un tratamiento distinto a realidades culturales e históricas diferentes.

La representación de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Consejo Nacional de Planeación, constituye, en criterio de ese despacho, un desarrollo de distintas normas constitucionales, según las cuales la riqueza de la diversidad de los grupos étnicos colombianos y de sus culturas es reconocida y protegida.

Observa que el artículo 310 Constitucional, es de todas ellas la que con mayor claridad permite demostrar que la norma acusada desarrolla a cabalidad la Carta Política, en lo que se refiere a la representación y participación de las minorías étnicas en instancias nacionales que, como el Consejo Nacional de Planeación constituye un foro en el cual se debaten políticas generales atinentes a la preservación y desarrollo de la riqueza cultural de esas minorías.

El Supremo Director del Ministerio Público concluye su concepto señalando que la disposición acusada además efectiviza el principio de la participación consagrado en el artículo 2º de la Carta, en tanto permite la participación de las comunidades isleñas en los asuntos que les conciernen y porque dadas las particularidades anotadas, su asimilación a las comunidades negras continentales, daría lugar a un fenómeno de representación inadecuada, habida cuenta de las diferencias profundas de orden cultural entre estas comunidades y las del archipiélago.

Por lo expuesto, la Vista Fiscal concluye que el legislador actuó en la perspectiva de la igualdad material, pues la cuestionada consulta las diferencias reales y sociales de sus destinatarios y les da un tratamiento diferencial que está acorde con esas diferencias.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios de fondo endilgados a lo preceptuado por el numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994.

Segunda. Inhibición parcial por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con el numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994.

La Corte Constitucional contraerá su pronunciamiento a la frase del numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994 que dice "... otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" toda vez que del estudio de la demanda se infiere inequívocamente que las razones de las violaciones constitucionales que el demandante aduce, se dirigen a atacar este aparte en forma exclusiva, en cuanto les da un representante en el Consejo Nacional de Planeación.

Así pues, la Corporación se abstendrá de emitir pronunciamiento, por ineptitud sustantiva de la demanda a causa de la ausencia de concepto de violación, en relación con la parte del numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, que dice:

“...

Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas; uno (1) de las comunidades negras... escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no gubernamentales.

Tercera.- El problema jurídico planteado.

Corresponde a la Corte Constitucional examinar si, al prever el legislador en el numeral 7º del artículo 9º de la Ley 152 de 1994, un escaño en el Consejo Nacional de Planeación, específicamente en representación “de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, desconoció o nó el derecho a la igualdad, al concederles un tratamiento privilegiado, frente al que otorgó a las restantes comunidades negras, a las cuales confirió una representación conjunta.

Cuarta.- Los precedentes jurisprudenciales.

Existen importantes precedentes jurisprudenciales en los que la Corporación ha consignado su pensamiento en torno a las especialísimas condiciones de la población raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Ciertamente, en ocasiones anteriores, a raíz de demandas ciudadanas, la Corte Constitucional había tenido oportunidad de referirse a las razones especialísimas que tuvo en mente el Constituyente de 1991, para contemplar un régimen normativo especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en atención a sus particulares condiciones geográficas, étnicas, culturales, sociales y económicas.

Es, pues, del caso, traer dichos análisis a colación puesto que los razonamientos que la Corte expuso, son enteramente aplicables al presente examen.

En primer lugar, importa recordar que, con ocasión de demanda ciudadana que planteaba análogos cargos de inconstitucionalidad a los que esta vez el demandante esgrime, referidos al supuesto desconocimiento de la igualdad, en esa ocasión endilgados a las normas que limitaron los derechos de circulación y residencia de los habitantes del territorio continental en aras de la protección de los derechos de los isleños, esta Corte mediante Sentencia C-530 de 19931 desarrolló in extenso su pensamiento acerca de la temática que nuevamente es sometida a su consideración.

En dicho pronunciamiento, además sentó las premisas de la constitucionalidad de las diferencias de tratamiento que, en atención a las diferencias culturales, étnicas, geográficas, sociales y económicas de los habitantes del Archipiélago, puede hacer el legislador en forma constitucionalmente válida, con miras a preservar la identidad cultural y étnica de las comunidades nativas y a efectivizar los mandatos constitucionales que, en aras del respeto a la diversidad y a su protección, deben atender las especificidades en comento.

Dijo entonces la Corte:

“... ”

De la igualdad

1) De la noción general

La norma a estudio de la Corte es una disposición que el constituyente ha calificado de especial. En desarrollo de su especialidad se limita el núcleo esencial de derechos, particularmente del derecho de igualdad, lo cual implica estudiar en este caso concreto los alcances específicos del derecho de igualdad, como se procede a continuación.

El Preámbulo de la Constitución de 1991 afirma que la igualdad es uno de los valores fundantes del Estado colombiano.

Por su parte el artículo 13 de la Constitución señala lo siguiente:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

La Corte observa que la efectividad de la igualdad material de que trata esta disposición es la función promocional de la cláusula transformadora del Estado social de derecho, consagrada en el artículo 1° de la Carta. En otras palabras la igualdad formal es al Estado formal de derecho lo que la efectividad de la igualdad material es al Estado social de derecho.

- La igualdad como generalidad: es la consagración de la igualdad ante la ley para efectos de los derechos y deberes, así como de los procedimientos. Está consagrada en la Carta en las siguientes materias y disposiciones: a) Designada por la palabra “personas”: arts. 2°, 8°, 30, 38, 42, 46, 91, 92 y 95. b) Designada por la alocución “todos”: arts. 13, 14, 15, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 36, 49, 52, 54, 67, 69, 74, 79, 86, 87 y 229. c) Designada por la palabra “los colombianos”: arts. 24, 35, 57, 70, 95 y 216. d) Designada por la palabra “nadie”: arts. 12, 18, 29 y 33. e) Y designada por la expresión “ciudadano”: 40 y 95.

- La igualdad como equiparación: se encuentra consagrada en los artículos 43 (igualdad de la mujer y el hombre), y en el artículo 42 (igualdad de derechos y deberes de la pareja).

- La igualdad como diferenciación: es la diferencia entre distintos. Está regulada en el artículo 13 incisos 2° y 3° (adopción de medidas en favor de grupos marginados o débiles), artículo 58 (criterios para fijar la indemnización por expropiación: los intereses de la

comunidad y del afectado), y artículos 95.9 y 362 (principios tributarios: equidad y progresividad).

Ahora bien, el concepto de la igualdad ha ido evolucionando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así: en un primer pronunciamiento, la Corporación sostuvo que la igualdad implicaba el trato igual entre los iguales y el trato diferente entre los distintos.² En un segundo fallo la Corte agregó que para introducir una diferencia era necesario que ésta fuera razonable en función de la presencia de diversos supuestos de hecho.³ En una tercera sentencia la Corporación ha defendido el trato desigual para las minorías.⁴ Ahora la Corte desea continuar con la depuración del concepto de igualdad en virtud de la siguiente afirmación:

El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;
- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;
- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;
- Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

Si concurren pues estas cinco circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el otorgar un trato desigual será una discriminación contraria a la Constitución.

...”

Luego, en Sentencia C-086 de 19945, consignó un detallado recuento de las distintas normas constitucionales en las que el Constituyente reflejó su especial preocupación por esta parte insular del territorio patrio y en las que consignó su percepción de requerir, en atención a sus especialísimas condiciones geográficas, culturales, sociales, regímenes normativos que permitiesen consultar la especificidad y singularidad que le atribuyen tales características.

Ciertamente, en la oportunidad que se cita, la Corte Constitucional, a este respecto, expresó:

“...

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 geostacionaria, 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:

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. (Énfasis fuera de texto)

...“

Sexta.- El pretendido desconocimiento del derecho a la igualdad

Con fundamento en los precedentes jurisprudenciales de que se ha dado cuenta, debe la Corte advertir que el demandante parte de un supuesto equivocado, que es producto de la errónea identidad, -que da por supuesta-, entre cultura y raza, la cual lo lleva a concluir, por ende, también en forma errada, que “las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” son una especie del género “comunidad negra” que ya tiene su asiento en el Consejo Nacional de Planeación a través de un representante.

De ahí que sostenga que la norma acusada consagre una doble representación en favor de esta minoría étnica, mientras que las demás sólo tienen una, lo cual, según su apreciación, equivale a un tratamiento legal discriminatorio en detrimento de las otras minorías.

A juicio de esta Corte, el legislador le ha dado un tratamiento distinto a realidades que, consideradas desde la perspectiva geográfica, social, étnica, cultural, económica, ecológica y ambiental son distintas.

A ello se añade que, como bien lo observa el Ministerio Público y lo tiene esta Corte claramente definido en su jurisprudencia, el concepto de comunidad o de grupo étnico, rebasa el componente estrictamente racial.

Como quedó consignado en el acápite precedente, esta Corporación⁶ ha connotado en forma reiterada las particularidades que justifican, hacen razonable y constitucionalmente válido el trato diferenciado para las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a las que el Constituyente reconoció una especial protección en los artículos 2º., 13, 79 y 310 de la Carta Fundamental que, paradójicamente, el demandante estima conculcados.

Valga citar la sentencia C-086 de marzo 3 de 1994, en la que esta Corte⁷ reconoció las peculiaridades étnicas de las comunidades raizales del Departamento Archipiélago, en los siguientes términos:

“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 es sabido que no existen razas puras”.

Y en su más reciente pronunciamiento sobre el tema, consignado en Sentencia C-053 de 1998, reiteró la siguiente consideración, originaria de la Sentencia C-530 de 1993:

“La cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado y tiene la calidad de riqueza de la Nación. El incremento de la emigración hacia las Islas, tanto por parte de colombianos no residentes como de extranjeros, ha venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, en la medida en que por ejemplo en San Andrés ellos no son ya la población mayoritaria, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo, que es también patrimonio de toda la Nación.”

A partir de esta especial condición que coloca a las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, en una distinta situación de hecho, frente a otras comunidades negras, es claro que se satisfacen las exigencias que jurisprudencialmente ha acuñado la Corte Constitucional, para que la diferenciación de trato tenga pleno sustento constitucional, como ocurre en el caso que se examina.

De otra parte, advierte la Corte que la representación diferenciada que en el Consejo Nacional de Planeación el legislador otorga en el numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, a las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, tiene en cuenta la impostergable necesidad de que los peculiares desafíos que plantean las condiciones ecológicas, ambientales, sociales y económicas del Archipiélago, las amenazas que se ciernen sobre sus ecosistemas, dado el incremento poblacional desmesurado que ejerce una presión que compromete los recursos naturales de las Islas, así como otras prioridades que dicta su valor estratégico, sean considerados en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas.

El material probatorio recaudado en el expediente D-260 en el que se tramitó la demanda contra el Decreto 2762 de 1991, en la que la Corporación pronunció la ya citada Sentencia C-530 de 1993 evidenciaba la necesidad de articular las instancias de planeación nacional con las del archipiélago, y registraba con preocupación la problemática ocasionada por la falta de coordinación y complementariedad entre las distintas instancias territoriales.

“ ...

La planificación, tanto nacional como local, no ha tenido en cuenta la condición de insularidad oceánica y la pequeñez de las islas que por su característica de ser islas oceánicas tiene sistemas ecológicos muy frágiles. Tampoco se ha tenido en cuenta su interacción directa del mar, del cual dependen para su supervivencia. Es el mar el que determina el clima, las lluvias, la pureza de sus aguas y en épocas pretéritas hasta el abono de la tierra a través de las cadenas alimenticias, hoy gravemente deterioradas o inexistentes.

La solución de los problemas ambientales y ecológicos, y los sociales y económicos que depende de estos, requieren de la urgente intervención del Gobierno Nacional y Departamental en trabajo mancomunado...

...”

Así, pues, la norma que se estudia, antes que contrariar la Carta Política, le da plena

aplicación a sus preceptos, pues el mecanismo de participación que consagra, desde otro ángulo, constituye cabal desarrollo del mandato participativo al que dió especial énfasis el Constituyente de 1991, en particular en el Preámbulo, en el artículo 2º C.P. y en la variada gama de instrumentos y mecanismos de participación que, inclusive en materia de planeación del desarrollo económico y social, previó tanto para el ciudadano individualmente considerado como para las diferentes organizaciones de la sociedad civil, según dan cuenta de ello además los artículos 340 y 341 Constitucionales.

Así, pues, por este aspecto, la Corte estima que la representación en el Consejo Nacional de Planeación de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, antes que ser violatoria de la Carta, constituye cabal expresión del derecho de las minorías etno-sociales a participar en las decisiones que los afecten, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y en la formulación de la política de planeación del desarrollo económico y social en los distintos niveles territoriales en que se gesta.

En efecto, desarrolla el artículo 340 Constitucional que al institucionalizar el Consejo Nacional de Planeación con “carácter consultivo” y como “foro para la discusión del plan nacional de desarrollo” dispone su integración con “representantes de las entidades territoriales, y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.”

Asimismo, armoniza con el artículo 341 Superior, conforme al cual la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, esto es, la No.152 a que pertenece la disposición impugnada, le corresponde determinar “la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.”

Es también expresión prístina de los postulados constitucionales que proclaman el respeto a la diversidad de los grupos étnicos colombianos, la promoción y preservación de sus culturas y que propenden no sólo por la preservación de la identidad cultural de las comunidades nativas del Archipiélago, sino por la atención debida a sus necesidades y prioridades según los particulares requerimientos de sus condiciones geográficas, sociales, ambientales, culturales y económicas, sin que de ello pueda predicarse, en manera alguna, injustificada discriminación contra los demás miembros de la raza negra asentados en otros territorios del Estado colombiano, o de otros grupos raciales pues, el solo hecho de la condición insular del archipiélago, como quedó dicho, connota significativas diferencias en sus relaciones con el territorio continental.

A juicio de esta Corte, lo que sí comportaría desconocimiento de la Carta, sería que la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fuera subsumida en las comunidades negras continentales.

El precepto examinado se ajusta en todo a los mandatos constitucionales. Así habrá de decidirse.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE de fallar, por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con la parte del numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, que dice:

“7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas; uno de las comunidades negras... escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no gubernamentales. “

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la parte del numeral 7º. del artículo 9º. de la Ley 152 de 1994, que dice:.

“...otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina...”

Cópiese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General

1 M.P., Dr. Alejandro Martínez Caballero

2 Corte Constitucional. Sentencia N° T-02 de 1992

3 Corte Constitucional. Sentencia N° T-422 de 1992

4 Corte Constitucional. Sentencia N° T-416 de 1992, reiterada en el fallo T-429 del mismo año

5 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía

6 Sentencias C-530/93, C-086/94 y T-111/95

7 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía

8 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz