

Sentencia No. C-530/93

ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES Régimen Especial CONCEPTO JURIDICO INDETERMINADO PERSONA NO RESIDENTE - Limitaciones

El Decreto estudiado establece un régimen especial, que en algunas de sus disposiciones consagra facultades discrecionales para la Junta Directiva de la Oficina de Control de Circulación y Residencia del Departamento Archipiélago, las cuales deben ser ejercidas de manera razonable y no arbitraria, como por ejemplo la calificación de la "buena conducta" de las personas y aún la calificación de su "solvencia económica". Estos conceptos son denominados por la doctrina "cláusulas abiertas" o "conceptos jurídicos indeterminados". Deben tener mucha prudencia y mesura las autoridades encargadas de calificar los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la norma estudiada, con el fin de evitar la arbitrariedad. Las limitaciones a los derechos de las personas no residentes en el Departamento que nos ocupa deben ser entendidas en el sentido de que ellas no cobijan a las autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Condicionales

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: que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; 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; 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.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Discriminación/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Diferenciación

La distinción entre discriminación y diferenciación, que es el elemento fundamental para calibrar el alcance del principio de igualdad. Dicho principio, en efecto, veta la discriminación, pero no excluye que el poder público otorgue tratamiento diverso a situaciones distintas -la diferenciación-. El artículo 13 de la Constitución no prohíbe, pues, tratamientos diferentes a situaciones de hecho diferentes. La distinción entre discriminación y diferenciación viene, a su vez, determinada porque la primera es injustificada y no razonable. Discriminación es, por tanto, una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable, o sea arbitraria, y solo esa conducta esta constitucionalmente vetada. A contrario sensu, es dable realizar diferenciaciones cuando tengan una base objetiva y razonable. El punto

consiste, entonces, en determinar cuáles son los elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y los que no lo permiten.

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD/PRINCIPIO DE RACIONALIDAD

La razonabilidad hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad. La racionalidad, en cambio, expresa el ejercicio de la razón como regla y medida de los actos humanos. Es, simplemente, producto de la esencia racional del ser humano. Por lo anterior es posible afirmar que no es improbable que se presente la eventualidad de que un trato desigual "racional" -el supuesto de hecho, el trato desigual y la finalidad sean coherentes entre sí- no sea "razonable", porque la finalidad perseguida no es constitucionalmente admisible, como tampoco cabe desechar que unos supuestos de hecho distintos con una estructura razonable sea objeto de una diferenciación irracional.

DERECHO DE CIRCULACION-Limites/DERECHO DE RESIDENCIA-Limitación

La limitación a los derechos de circulación y residencia en aras del control de la densidad en las Islas es una finalidad razonable en la medida en que ella es constitucionalmente admisible, como quiera que está explícitamente consagrada en el inciso segundo del artículo 310 de la Carta.

DENSIDAD POBLACIONAL/DERECHO AL TRABAJO-Límites

El derecho al trabajo es un derecho constitucional que será regulado por la ley, entre otros motivos, para evitar "un riesgo social". Por la alta densidad de las Islas, que compromete incluso la supervivencia, la limitación al núcleo esencial del derecho al trabajo -puesto que no lo suprime del todo- es constitucional en este caso concreto porque busca evitar los riesgos letales involucrados.

TURISTAS/DERECHO A LA EDUCACION-Límites

Las personas no residentes sólo pueden permanecer hasta cuatro meses al año en el Departamento y en calidad de turistas. A tales personas no se les cercena el derecho a estudiar en su lugar de origen. Pero cuando llegan a las Islas, no siendo residentes -temporales o permanentes-, adquieren la calidad de "turistas" y no pueden estudiar en establecimientos educativos, básicamente porque los cursos regulares exceden dicho lapso. Se trata pues de una limitación que si no estuviese escrita el resultado fáctico sería el mismo, porque de todos modos los turistas no podrían estudiar.

DERECHO A LA VIDA-Protección/DENSIDAD POBLACIONAL-Control

Estando, como está, la vida en el primer lugar de los intereses legítimos del hombre, no es de extrañar que el Decreto 2672 de 1991 desarrolle las normas

constitucionales, en la medida en que el control de la densidad no tiene en última instancia otra motivación que la de proteger la vida o, si se quiere, hacer viable la vida. Es un problema de supervivencia: el riesgo que la norma revisada aspira superar es de orden letal no sólo para las generaciones venideras sino incluso para la población actual de las Islas.

**RAIZALES-Protección cultural/PATRIMONIO
CULTURAL/PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ETNICA Y
CULTURAL**

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.

PROTECCION DEL AMBIENTE

El incremento poblacional desmesurado ejerce una presión sobre los recursos naturales de las Islas, en la medida en que la demanda de los mismos es superior a la oferta, desencadenándose así un proceso irreversible de deterioro del ecosistema. Tal proceso disminuye la calidad de vida de la población actual pero sobre todo compromete seriamente la supervivencia de las generaciones futuras. En otras palabras, el ecosistema -frágil, por esencia-, no es patrimonio exclusivo de la población actual. Se tiene el deber constitucional de proteger el medio ambiente para legar a las generaciones futuras un mundo vivible y vivible es con cierta calidad de vida.

REF: Expediente N° D-260.

**Demanda de inconstitucionalidad contra el
Decreto No. 2762 de 1991.**

Actora: Olga Lucía Alzate Tejada.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, once (11) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION**

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Olga Lucía Alzate Tejada presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto No. 2762 de 1991, la cual fue radicada con el número D-260.

1. De la norma objeto de revisión

El Decreto No. 2762 de 1991 preceptúa lo siguiente:

Decreto 2762 de 1991 (diciembre 13)

Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo transitorio 42, de la Constitución Política de Colombia, previa consideración y no improbación por la Comisión Especial, y

CONSIDERANDO:

Que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, presenta un alto índice de densidad demográfica con lo cual se ha dificultado el desarrollo de las comunidades humanas en las Islas;

Que están en peligro los recursos naturales y ambientales del Archipiélago por lo que se hace necesario tomar medidas inmediatas para evitar daños irreversibles en el ecosistema;

Que el acelerado proceso migratorio al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es la causa principal del crecimiento de su población, por lo que se hace necesario adoptar

medidas para regular el derecho de circulación y residencia en el territorio insular;

Que el Congreso aún no ha expedido las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, decreta:

Art. 1º El presente decreto tiene por objeto limitar y regular los derechos de circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el artículo 310 de la Constitución Política.

Art. 2º Tendrá derecho a fijar su residencia en el Departamento Archipiélago quien se encuentre en una de las siguientes situaciones:

a. Haber nacido en territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que alguno de los padres tenga, para la época, su domicilio en el Archipiélago;

b. No habiendo nacido en territorio del Departamento, tener padres nativos del Archipiélago;

c. Tener domicilio en las Islas, comprobado mediante prueba documental, por más de 3 años continuos e inmediatamente anteriores a la expedición de este decreto;

d. Haber contraído matrimonio válido, o vivir en unión singular, permanente y continua con persona residente en las Islas siempre que hayan fijado por más de 3 años, con anterioridad a la expedición de este decreto, el domicilio común en territorio del Departamento Archipiélago;

e. Haber obtenido tal derecho en los términos previstos en el artículo siguiente.

Parágrafo. Las personas que por motivos de educación, hayan debido ausentarse de las Islas por un tiempo determinado, se les contará tal lapso a efectos de lograr el cumplimiento de los términos señalados en los literales c) y d), siempre que en el Departamento Archipiélago permanezcan como residentes su cónyuge o compañera permanente, sus padres o hijos.

Art. 3º Podrá adquirir el derecho a residir en forma permanente en el Departamento Archipiélago quien:

a. Con posterioridad a la fecha de expedición de este decreto, contraiga matrimonio o establezca unión permanente con un residente, siempre que se fije el domicilio común en el Departamento, a lo menos por 3 años continuos. Al momento de solicitar la residencia permanente se deberá acreditar la convivencia de la pareja;

b. Haya permanecido en el Departamento en calidad de residente temporal por un término no inferior a 3 años, haya observado buena conducta, demuestre solvencia económica y, a juicio de la Junta

Directiva de la Oficina de Control de Circulación y Residencia, resulte conveniente su establecimiento definitivo en el Archipiélago.

La Junta decidirá sobre la conveniencia de que trata el literal anterior, tomando en cuenta la oferta de mano de obra en el Departamento Archipiélago, la densidad poblacional en el mismo y las condiciones personales del solicitante.

Art. 4º El derecho de residencia a que se refieren los artículos anteriores de este decreto, confiere la facultad de domiciliarse en una de las Islas que conforman el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El cambio de domicilio, dentro del Departamento, que implique traslado de una Isla otra, requerirá de la autorización previa de la Oficina de Control de Circulación y Residencia, la cual tendrá en cuenta el afecto: la densidad poblacional y la suficiencia de los servicios públicos en la Isla la que se pretende el traslado.

Art. 5º Sólo los residentes del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán ejercer, dentro del territorio del Departamento, los siguientes derechos:

1. Trabajar en forma permanente.
2. Estudiar en un establecimiento educativo del Archipiélago.
3. Inscribirse en el Registro Mercantil y ejercer actividades de comercio de manera permanente.
4. Ejercer el derecho al sufragio para las elecciones departamentales y municipales.

Art. 6º Perderá la calidad de residente quien se encuentre en una de las siguientes situaciones:

- a.** Haber fijado domicilio fuera del territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por un período continuo superior a 3 años;
- b.** Haber violado las medidas de control de circulación y residencia contempladas en el presente decreto;
- c.** Haber violado las disposiciones sobre la conservación de los recursos naturales y ambientales del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Parágrafo. En ningún caso perderán su calidad de residentes las personas que hayan nacido en el Departamento Archipiélago de San

Andrés, Providencia y Santa Catalina, ni las personas que, no habiendo nacido en él, tengan padres nativos del Archipiélago.

Art. 7º Podrán fijar temporalmente su residencia en el Archipiélago las personas que obtengan la tarjeta correspondiente, por una de las siguientes razones:

a. La realización, dentro del Departamento, de actividades académicas, científicas, profesionales, de gestión pública o culturales, por un tiempo determinado;

b. El desarrollo de actividades laborales por un tiempo determinado hasta por un año prorrogable por lapsos iguales, que en ningún caso sobrepasen los 3 años, previo el cumplimiento de las disposiciones señaladas en este decreto;

c. Encontrarse en la situación prevista por el literal a) del artículo 3º del presente decreto.

El interesado en obtener la residencia temporal, deberá demostrar que tiene vivienda adecuada y capacidad económica para su sostenimiento en el Archipiélago.

Art. 8º La tarjeta de residencia temporal será expedida , a quien cumpla con los requisitos de este decreto, por la Oficina del Control de Circulación y Residencia a través de las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de las líneas aéreas o empresas de transportes marítimo de pasajeros.

Para la expedición de la tarjeta, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los requisitos de este decreto, la densidad poblacional en el Archipiélago, la suficiencia de sus servicios públicos y las condiciones personales del solicitante.

Art. 9º Se entiende la calidad de residente temporal, en las mismas circunstancias y por el mismo lapso, al cónyuge o compañero permanente, y a los hijos de quien la ha obtenido.

Parágrafo. Los hijos de quien ha obtenido la calidad de residente temporal podrán adelantar sus estudios en los establecimientos educativos del Departamento Archipiélago, durante el tiempo que les es permitido permanecer allí.

Art. 10 Los residentes temporales podrán permanecer en el territorio del Departamento Archipiélago durante el tiempo que se les ha autorizado para el desarrollo de la actividad que motivó el otorgamiento de este derecho; y deberá ser utilizado sólo para el cumplimiento de dicho propósito.

En todos los casos la residencia temporal será otorgada por períodos máximos de un año, prorrogables hasta por el mismo tiempo, sin que sumados sobrepasen los 3 años.

Art. 11 Perderá la calidad de residente temporal, quien:

- a.** Realice dentro del territorio del Departamento actividad diferente a la que motivó el otorgamiento de tal derecho;
- b.** Haya violado las medidas de control de circulación y residencia contempladas en el presente decreto;
- c.** Haya violado las disposiciones sobre la conservación de los recursos naturales y ambientales del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Quien pierda la calidad de residente en las anteriores circunstancias deberá salir inmediatamente del Departamento.

Art. 12. Para la contratación de trabajadores no residentes en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberá el empleador cumplir con los siguientes requisitos:

- a.** Constituir una póliza de seguro mediante la cual garantice el cumplimiento, por su parte y la del trabajador, de las disposiciones del presente decreto;
- b.** Demostrar la idoneidad laboral de quien pretende trabajar en el Archipiélago sin ser residente;
- c.** Pagar una suma de dinero, por una sola vez, correspondiente a un salario mínimo legal mensual, por cada persona no residente que emplee, la cual será destinada a la creación de un fondo especial para la capacitación laboral de los residentes en el Departamento Archipiélago.;
- d.** Obtener la residencia temporal para el trabajador, por el tiempo de duración del contrato.

Parágrafo. Los trabajadores contratados conforme lo dispone este artículo, deberán laborar en la actividad declarada y con el patrono que cumplió los requisitos para la obtención de la respectiva tarjeta. El incumplimiento de esta disposición será causal de pérdida de la residencia temporal en los términos de este decreto.

Art. 13 Los empleadores que dieran empleo a los no residentes sin el cumplimiento de los anteriores requisitos serán sancionados con multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales.

Art. 14 Los que deseen visitar el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en calidad de turistas, deberán:

a. Obtener la tarjeta de turista, mediante procedimientos expeditos, a través de las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de las líneas aéreas u oficinas de transporte marítimo de pasajeros;

b. Presentar a funcionarios competentes, al momento del arribo al territorio insular, la tarjeta que los identifica como turistas.

Art. 15 Las oficinas de turismo, agencias de viajes, líneas aéreas o empresas de transporte marítimo, expedirán la tarjeta de turista a quien cumpla con los requisitos siguientes:

a. Adquiera el tiquete personal e intransferible de ida y regreso al Departamento Archipiélago;

b. No se encuentre dentro de la relación de las personas que no pueden ingresar al Departamento, de acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

Art. 16 Las personas que se desplacen al Departamento Archipiélago utilizando un medio de transporte privado, deberán acreditar tal situación mediante certificación de la autoridad aeronáutica o portuaria correspondiente. De esta manera suplirán el cumplimiento del requisito contemplado en el literal a) del artículo anterior, para la obtención de su respectiva tarjeta de turista.

Art. 17 Las personas que viajen en calidad e turistas al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sólo podrán permanecer en el territorio por un lapso de 4 meses continuos o discontinuos, al año.

Parágrafo. podrán permanecer por un lapso de hasta 6 meses los turistas que se encuentren en una de las siguientes situaciones:

a. Ser titular del derecho de dominio sobre uno o más bienes inmuebles situados en el territorio del Departamento Archipiélago;

b. Tener vínculos familiares hasta el 2º grado de consanguinidad, 2º de afinidad o 1º civil con un residente de las Islas.

Art. 18 Se encuentran en situación irregular las personas que:

a. Ingresen al Departamento Archipiélago sin la respectiva tarjeta;

b. Permanezcan dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por fuera del término que les ha sido autorizado;

c. Violen las disposiciones sobre conservación de los recursos ambientales o naturales del Archipiélago;

Art. 21 Las autoridades encargadas de realizar el registro, deberán publicar y distribuir un boletín que contendrá la información detallada de las personas que no pueden ingresar al Departamento Archipiélago.

Así como, incluirán un informe, en las mismas condiciones, de aquellas personas que no pueden permanecer en el Departamento por un lapso superior a 10 días, porque les falta menos de ese lapso, para completar el término de permanencia que les es permitido.

Art. 22 Créase la Oficina de Control de Circulación y Residencia como órgano de la administración del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, para la realización y cumplimiento de las disposiciones del presente decreto.

Art. 23 La oficina estará integrada por un Director y una Junta Directiva.

Art. 24 El Director de la Oficina será nombrado para períodos de un año, por la Junta Directiva, de terna presentada por el Gobernador del Departamento Archipiélago, y podrá ser reelegido.

Serán sus funciones:

- a.** Expedir las tarjetas de residentes y residente temporal, conforme lo dispone el presente decreto;
- b.** Proponer a la Junta Directiva el diseño de planes y programas de control poblacional;
- c.** Coordinar técnica y administrativamente, de manera permanente, la Oficina de Control de Circulación y Residencia;
- d.** Convocar a reuniones extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva de la Oficina de Control de Circulación y Residencia, cuando a su juicio, sea necesario para el desarrollo de las disposiciones del presente decreto;
- e.** Adoptar y poner en marcha medidas de emergencia, tendientes a la solución de eventualidades que pongan en peligro el control de la densidad demográfica en el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia;
- f.** Imponer las sanciones a que hubiere lugar en desarrollo de las disposiciones del presente decreto, mediante resolución motivada que prestará mérito ejecutivo por la vía de la jurisdicción coactiva.

Art. 25 La Junta Directiva estará integrada por:

- a.** El Gobernador del Departamento, quien la presidirá;
- b.** Un delegado del Ministro de Gobierno;

- c.** El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o su delegado;
- d.** El Alcalde de cada municipio del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, o su delegado;
- e.** El Comandante Departamental de Policía o su delegado;
- f.** Dos representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un representante de la comunidad nativa de Providencia, elegidos mediante votación, dentro de la respectiva comunidad;
- g.** Un representante de las organizaciones no gubernamentales y un representante de las juntas de acción comunal del Departamento, elegidos mediante votación de sus miembros;
- h.** El Director de la entidad encargada del manejo y administración de los recursos naturales renovables del Departamento, o su delegado.

Art. 26 La Junta sesionará ordinariamente una vez cada mes y extraordinariamente cuando así lo considere el Director.

Serán sus funciones:

- a.** Fijar de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes, la política de control de la densidad poblacional del Departamento Archipiélago;
- b.** Aprobar o rechazar los planes y programas de control poblacional, sometidos a su consideración por el Director de la Oficina;
- c.** Recomendar a las autoridades competentes, el desarrollo de planes y programas para la preservación, defensa y rescate de los recursos naturales del Departamento Archipiélago;
- d.** Fijar los procedimientos para la expedición de las tarjetas de que trata este decreto;
- e.** Declarar pérdida de la residencia y residencia temporal, en el Departamento, cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el presente decreto;
- f.** Autorizar el cambio de domicilio dentro del Departamento Archipiélago para el control de la densidad poblacional;
- g.** Ordenar la realización periódica de censos poblacionales en el territorio del Departamento, en coordinación con la entidad nacional competente;
- h.** Diseñar e implementar mecanismos y programas para lograr la salida definitiva de personas del Archipiélago, con el fin de reducir la densidad poblacional;

i. Crear el reglamento interno de la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

Habrá quórum para sesionar cuando se reúnan por lo menos la mitad más uno de los miembros de la Junta, y las decisiones de la Junta serán tomadas por mayoría absoluta de los votos de los miembros presentes.

Art. 27 El incumplimiento de las disposiciones de este decreto por algún miembro de la Junta Directiva o del Director de la Oficina será causal de destitución inmediata sin perjuicio de la acción disciplinaria y penal a que hubiere lugar.

Art. 28 Las agencias de viajes o de turismo que incumplan las disposiciones del presente decreto deberán pagar multa sucesiva hasta por el valor de 300 salarios mínimos legales mensuales y se les podrá suspender la licencia de funcionamiento por la entidad competente, a solicitud del Director de la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

Art. 29 Las compañías transportadoras nacionales o extranjeras que incumplan las disposiciones de este decreto, serán obligadas a transportar de regreso al turista al lugar de origen, deberán pagar multa sucesiva hasta por el valor de 500 salarios mínimos legales mensuales y se les podrá suspender la licencia de funcionamiento por la entidad competente, a solicitud del Director de la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

Art. 30 Los hoteles o establecimientos de alojamiento del Departamento deberán exigir a las personas, antes de su registro como huéspedes, la correspondiente tarjeta.

El incumplimiento de esta disposición acarreará la imposición de multas sucesivas hasta por el valor de 200 salarios mínimos legales mensuales y se les podrá suspender la licencia de funcionamiento por la entidad competente, a solicitud del Director de la Oficina de Circulación y Residencia.

Art. 31 Todas las multas a que se refiere el presente decreto se pagarán a la Oficina de Control de Circulación y Residencia, y serán destinadas a la adecuada aplicación de las medidas contempladas para el control de la densidad demográfica en el Archipiélago y para la realización de obras de conservación y mantenimiento del medio ambiente en él.

Art. 32 La Asamblea del Departamento determinará el costo de la expedición de cada una de las tarjetas a que se refiere este decreto.

Art. 33 El Gobierno Nacional, en coordinación con las distintas entidades e instituciones encargadas de desarrollar los planes de vivienda de interés social, otorgará prelación, facilidades y ejecutará programas especiales que beneficien a las personas residentes en el

Departamento, que deseen obtener vivienda en otro departamento del país.

Art. 34 Las medidas tendientes a lograr el control demográfico y la protección del medio ambiente, serán difundidas ampliamente dentro del Departamento y en general en todo el país, de tal manera que se logre la concientización de isleños y visitantes, sobre la necesaria intervención de todos, en la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas y la preservación del medio ambiente y los recursos naturales del Departamento.

Art. 35 A partir de la vigencia del presente decreto el Gobernador del Departamento Archipiélago tendrá 3 meses para poner en funcionamiento la Oficina de Control de Circulación y Residencia.

Art. 36 Desde el 30 de mayo de 1992, las autoridades competentes deberán exigir a las personas que se encuentran en el Departamento Archipiélago, el porte de la tarjeta que identifica la situación jurídica que detectan.

Art. 37 El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Disposiciones Transitorias

Art. Transitorio 1º Las personas que estando domiciliadas en el Departamento Archipiélago, no cumplan los 3 años de que tratan los literales c) y d) del artículo 2º de este decreto, tendrán la calidad de residente temporal y estarán sujetos a las disposiciones que para tal situación determina el presente decreto.

Art. transitorio 2º Mientras comienza a funcionar la Oficina de Control de Circulación y Residencia, autorízase al Gobernador para llevar el registro de las personas que ingresen al Departamento. Estas personas sólo tendrán derecho a la tarjeta de residente si cumplen los requisitos, establecidos en el artículo 2º de este decreto.- Publíquese y cúmplase.- Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 13 de diciembre de 1991.- D.O. 40.221, dbre 13/91.

2. De los argumentos de la demanda.

La actora considera infringidas las siguientes normas constitucionales: el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho de libre circulación (artículo 24), el derecho al trabajo (artículo 25), y el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40).

Los siguientes son los fundamentos esgrimidos por la demandante para demostrar en cada caso la violación de dichos artículos:

a) Violación del derecho a la igualdad: la ciudadana Alzate Tejada sostiene que el Decreto demandado "coloca a todos los colombianos en manifiesto estado de inferioridad ante la ley, con respecto a los nativos de San Andrés,

Providencia y Santa Catalina, ya que limita toda una serie de derechos, libertades y oportunidades por razón del origen es decir no ser isleño sino continental. Además el Estado colombiano con este decreto no está promoviendo las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva como está consagrado en el parágrafo segundo del artículo 13 de la Constitución Política, sino por el contrario está promoviendo condiciones de desigualdad en materia laboral, educativa, política y administrativa".

b) Violación del derecho a la libre circulación: la actora señala que la norma acusada "impone a los turistas la obligación de portar una tarjeta si se tratara de una especie de 'visa' para viajar dentro del territorio de la república, lo cual es absurdo e inconstitucional". Agrega la ciudadana Alzate Tejada que se "limita la permanencia a los continentales que tienen derecho de dominio sobre uno o más bienes inmuebles situados en el territorio del departamento archipiélago".

c) Violación del derecho al trabajo: la accionante aduce que "el Estado desprotege flagrantemente a todo colombiano continental, que desee trabajar en el Departamento Archipiélago pues siendo este parte del territorio nacional, a los colombianos continentales se les limita tanto el tiempo de trabajo en el art. 7 del decreto acusado (que impone un máximo de tres años) en el departamento Archipiélago, como también la actividad a realizar, coartando la libertad de trabajo, es decir si un colombiano continental va a trabajar en un oficio determinado no puede cambiar de actividad so pena de perder la residencia y ser deportado a su lugar de origen como si se tratase de un extranjero en su propio país".

d) Violación del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político: la impugnante entiende que "el numeral cuarto del artículo 5 del decreto acusado da el derecho al sufragio para elecciones departamentales y municipales solamente a los colombianos isleños, quitándoles esta posibilidad a los demás colombianos que residan allí, así sea de forma permanente, esto es una franca violación a este derecho fundamental consagrado por la constitución, pues todos los colombianos tienen derechos políticos dentro de todo territorio de la República sin importar su origen, raza o condición".

3. De la intervención gubernamental.

3.1. Intervención del Ministerio de Gobierno.

El Ministerio de Gobierno, por conducto del Abogado José Reinel Orozco Agudelo, afirma que la Carta establece una serie de determinaciones, expresadas no solo en el artículo que especialmente se le dedica -310-, sino en otras partes del texto, que podemos resumir así: el reconocimiento del carácter multiétnico de la nación, el reconocimiento de la diversidad cultural, la conversión en Departamento Especial del Archipiélago, la protección especial del medio ambiente del archipiélago, la posibilidad de establecer regímenes especiales de inmigración, de comercio exterior de cambios y financieros.

El Ministerio de Gobierno afirma que "en el artículo 310 de la constitución se consagra que 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.

Tomando en consideración lo anterior, el Ministerio sostiene que se puede 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 la comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago.

Por lo anterior, el Ministerio de Gobierno solicita que se declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

3.2. Intervención del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través del Dr. Rafael Archbold Joseph, afirma que "es claro que la constitución Nacional previó el alcance de su posición con respecto a la necesidad de dotar a las Islas y a sus pobladores de un mecanismo de control efectivo que evitara la continuación del degradamiento social, cultural y ecológico del archipiélago".

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sostiene que no se "viola la igualdad de las personas ante la ley, antes por el contrario, su aplicación es el resultado de la adopción de medidas que debió tomar el Estado, desde hace ya mucho tiempo, para la protección de un grupo discriminado y marginado de nacionales colombianos: las comunidades nativas y raizales, quienes con la inmigración constante de personas de otros territorios, han visto disminuidas sus oportunidades de trabajo, de superación, de estudio y de autorealización como entidad étnica, lingüística, cultural e históricamente diferente a las demás comunidades del país".

Al respecto de la presunta violación del artículo 24 de la Constitución, estima el Departamento que el constituyente estableció expresamente una excepción a la libre circulación, la cual es la limitación impuesta mediante ley.

En relación con el derecho al trabajo, el Departamento entiende que "la norma demandada garantiza el derecho al trabajo a quienes por ser residentes en las Islas deben tener la primera opción e igualmente preveé la eventualidad de contratar personas de otras regiones del país para la ejecución de labores que por su especialidad no puedan ser ejecutadas por la población laboralmente capaz".

3.3. Intervención del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-

El Inderena, por intermedio de la Jefe de la Oficina Jurídica, Dra. Myriam Inés Morales Vasquez, considera que el Decreto 2762 de 1991 "establece un mecanismo de control al desbordamiento poblacional, y ambiental en las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que efectivamente pretende contrarrestar el creciente deterioro ecológico y ambiental del Archipiélago, ocasionado por la alta densidad poblacional y la escasez en los servicios públicos".

3.4. Intervención de la Asamblea Departamental del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

La Asamblea Departamental del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina interviene en el proceso de la referencia invitando a la Corte Constitucional a "decidir en su sabiduría el proceso que por demanda de inconstitucionalidad presentado contra el Decreto 2762 de 1991, mediante el cual se controla la densidad poblacional en el Departamento, se declare exequible el estatuto en atención a que esta ajustado a la Constitución y por los innumerables beneficios que en materia de seguridad y economía le ha reportado a nuestro Departamento".

3.5. Intervención del Representante a la Cámara por la Circunscripción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Dr. Julio Gallardo Archbold.

El Representante a la Cámara Dr. Julio Gallardo Archbold, a través de dos escritos, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma en estudio.

El aludido Representante explica que "Jamaica tiene 215 habitantes por km², Isla Margarita tiene 300 habitantes por km², la Isla de San Andrés tiene actualmente un número superior a los 2.700 habitantes por km².

La llevada de personas a trabajar a las Islas es el más importante factor de incremento de su densidad poblacional, así como entre otras, la trashumancia de personas en época electoral, fenómeno nacional que obligó incluso a la Constitución a exigir la calidad de residente para participar en las elecciones locales -Artículo 316-".

El Dr. Julio Gallardo Archbold explica que "el pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966 suscrito por Colombia y aprobado mediante Ley 74 de 1968, establece que el derecho de circulación y residencia, podrá ser limitado por la ley.

Nuestra Constitución Nacional en todo su cuerpo consigna la protección, reconocimiento y respeto al medio ambiente, a la etnia y a la cultura; es así como el artículo 7 dispone que el estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana; el artículo 8 preceptuó que es obligación del Estado y de las personas proteger los recursos culturales y naturales de la Nación.

El Dr. Gallardo Archbold adjunta a uno de sus libelos, copia del proyecto de Acto legislativo y su exposición de motivos, presentado por el constituyente

Raimundo Emiliani Román, en relación con el control de densidad poblacional de las Islas.

4. Intervención ciudadana.

4.1. Intervención del ciudadano Pedro Cadena Copete.

El ciudadano Pedro Cadena Copete interviene en el proceso No. D-260 para impugnar el Decreto No. 2762 de 1991 "en manera especial y el mismo Decreto por causa de su origen y falta de vigencia en la actualidad".

El Dr. Cadena Copete afirma que la vigencia del Decreto acusado, según el artículo 42 transitorio constitucional, estaba sujeta a la expedición de la ley de que trata el artículo 310 de la Constitución, que desarrollaba el Decreto expedido para controlar la densidad del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la cual fue dictada por el Congreso de la República -Ley 47 de 1993-.

El impugnante, además de que coadyuva a la actora en su pretensión de declarar la inexecutable de la disposición acusada por violación del artículo 24 de la Carta, considera que "el Decreto demandado, de carácter transitorio, se fue a tratar materias que no están establecidas en las normas que hicieron posible su creación, los cánones constitucionales; uno transitorio (el 42) y otro permanente, el 310 de la Constitución. Ni el 42 ni el 310 citados daban para otra cosa que limitar derechos existentes (los de circulación y residencia) y establecer controles a la densidad de población".

4.2. Intervención de la Fundación New Reef.

En primer lugar el Magistrado Sustanciador invitó a intervenir en el proceso a una persona jurídica porque así lo autoriza expresamente el artículo del Decreto 2067 de 1991, que reglamenta el proceso constitucional.

Así pues, se invitó a participar en el proceso a la fundación New Reef, la cual interviene en defensa de los derechos ambientales en la Isla. La fundación antecitada explica que el acueducto se surte de dos fuentes principales: los pozos profundos, cuya producción media en verano es de 1900 M³/día y en invierno de 3.456 M³/día; y la planta desalinizadora, la cual cuenta con una capacidad instalada de 1.500 M³/día, pero opera al 50% de su capacidad ya que la empresa operadora -EmpoIslas- aduce que el costo de los químicos empleados, el mecanismo para la consecución de estos, la falta de presupuesto y la falta de capacidad de generación de la empresa electrificadora Electrosan. La fundación concluye que "teniendo en cuenta una dotación promedio de 187 lt/hab/día; la demanda de agua para el año 1992 era de 10.655 M³/día; comparando esta demanda contra la producción tenemos un déficit en verano de 5.756 M³/día y 4.200 M³/día en invierno; o sea que para poder servir el 90% de la población habría que limitar la dotación a 95.5 lt/hab/día en verano y 125 lt/hab/día en invierno.

En conclusión de mantenerse el acelerado crecimiento demográfico, determinado por la corriente migratoria, será necesario disponer cada 13 años

con el doble de la capacidad instalada manteniendo las limitadas dotaciones actuales".

La entidad aludida, en relación con el alcantarillado del Departamento Archipiélago, expone que "la cobertura del alcantarillado sanitario sólo sirve al 30% de la población; se estima que el 20% cuenta con pozos de absorción, un 2% con pozos sépticos anaerobicos, lo que nos da como resultado que el 48% de la población no da ningún tipo de tratamiento a las aguas residuales".

La fundación New Reef, al respecto de la disposición de basuras, estima que "si bien la Isla cuenta con una planta de reciclaje de basuras con capacidad de 15 toneladas y un relleno sanitario, que no opera como se proyectó, pues el volumen de basuras de la Islas mayor que la capacidad de procesamiento de la planta. Por tal motivo, el relleno sanitario no es mas que un basurero, al que posteriormente se le agregó tierra; es ahora con el paso del tiempo cuando vemos que por la mala administración, se presenta un incendio continuo en el relleno a causa de los gases que produce la biodegradación de las basuras".

4.3. Intervención de la ciudadana Belarmina Bowie Hooker y otros.

La ciudadana Belarmina Bowie Hooker y otros se presentan en el proceso D-260 en defensa de la disposición demandada.

Los ciudadanos antecitados, en relación con el derecho a la igualdad estiman que "la nueva Constitución en su artículo 13 expresamente asigna al Estado la misión de 'promover las condiciones para la igualdad de los colombianos sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados'. el pueblo raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha sido marginado del proceso del llamado 'desarrollo' del Archipiélago y lo que el Gobierno ha hecho es establecer constitucionalmente un marco legal para corregir esta situación que amenaza con la extinción cultural, social y económica de dicho pueblo".

La ciudadana Belarmina Bowie Hooker y otros consideran, con respecto al derecho de circulación y residencia que "lejos de violar el artículo 24 de la C.N. este Decreto reconoce el derecho de todo colombiano de visitar o permanecer en el territorio del Archipiélago previo el lleno de unos requisitos coadyuvantes al logro de los fines perseguidos por el artículo 310 de la Constitución".

Los ciudadanos aludidos creen que "el Decreto 2762 de 1991 no viola el derecho al trabajo, como afirma la actora. Por el contrario, mediante el Decreto el Estado ha intervenido en la vida laboral del Archipiélago para reducir y evitar el desempleo. El derecho al trabajo permanece intacto para todos los colombianos".

Los defensores del Decreto No. 2762 de 1991, nombrados anteriormente, sostienen que "en ninguna parte del Decreto se limita el derecho al sufragio a los 'colombianos isleños', término con el cual la actora presumiblemente se refiere a los nativos del Archipiélago. todos los residentes, incluyendo 'los

demás colombianos que residen allí', tienen derecho de votar en todas las elecciones municipales, departamentales y nacionales".

4.4. Intervención de Movimiento Son of the Soil.

Como en el caso de la fundación New Reef, el Magistrado sustanciador invitó a participar a esta persona jurídica, por autorización expresa del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

El Movimiento Son of the Soil, a través de un miembro del Comité Coordinador, Sr. Guillermo Francis Manuel, sostiene que "la situación ambiental y étnocultural que tienen las islas en la actualidad, son consecuencias de omisiones y errores de quienes tuvieron la autoridad y el poder para velar por su protección, conservación, mejora y promoción integrales. Los redactores de la Constitución de 1.886, excluyeron de Ella, a las minorías étnoculturales que habitaban y habitan el territorio nacional, al definir la nacionalidad con base en el español y la fe católica ... esa omisión constitucional, dio pie, para que mandatarios y funcionarios obraran desconociendo las realidades particulares de las regiones, como las que tienen nuestro archipiélago, destruyendo todo cuanto no representaba la cultura nacional e imponiendo lo que para ellos si lo representaba. Fueron múltiples los abusos cometidos contra las minorías étnoculturales en nuestro país. Del sanandresano, se dijo, que no conocía a Dios y no hablaba español, por lo tanto no era colombiano. Se recomendó colombianizarlo y así se hizo. Se le sometió al régimen del Concordato, se le cerraron sus escuelas, le quemaron sus biblias, se le tradujeron sus nombres, se le prohibió hablar inglés en escuelas y colegios, se le impuso maestros y profesores monolingües de habla española, se le invalidó sus matrimonios no católicos; por medio de la ley 54 de 1912 y la creación de un puerto libre, se impuso la presencia de residentes, 'verdaderos colombianos', haciendo del isleño no un beneficiario, sino un damnificado de los cambios que vienen ocurriéndose en su tierra ... de esos errores, hoy sufrimos las consecuencias RAIZALES Y CONTINENTALES RESIDENTES. Tenemos unos sistemas ecológicos seriamente intervenidos con tendencia a la irreversibilidad, un ambiente social y económico cada día más deprimente, cuyos indicadores entre otros son : insuficiencia de los servicios públicos, tugarización creciente, inversión de los valores morales universalmente aceptados y de los raizales, desplazamiento de los RAIZALES de sus tierras (por medios directos o indirectos), discriminación laboral de los RAIZALES y Continentales Residentes antiguos, por los inversionistas y contratistas recién llegados o que están llegando, el debilitamiento cultural del RAIZAL, la prostitución, la mendicidad, el robo y el comercio de narcóticos y votos como alternativas económicas de vida".

Alega el Movimiento Cívico Son of the Soil que con la disposición acusada se frenó el proceso deterioro cultural y ambiental del Departamento Archipiélago, por tal motivo es fundamental su existencia.

4.5. Intervención de los Presidentes de Juntas de Acción Comunal de la Isla de San Andrés

Los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de la Isla de San Andrés acuden a la Corte Constitucional a manifestar el respaldo a la disposición en estudio, motivados por "los beneficios que dicha norma ha brindado a ésta comunidad en especial a la seguridad ciudadana" ya que "gracias a la aplicación de este Decreto se está retornando a la tranquilidad que se había perdido".

5. Del concepto del Procurador General de la Nación

La vista fiscal solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar exequible la norma revisada de acuerdo a la siguiente interpretación:

Estima el Procurador que "existen muchas causas de deterioro que han obligado al Estado a tomar diversas medidas para tratar de restablecer, en alguna proporción el equilibrio perdido. En el inciso 2º del artículo 310 constitucional, se señalan los principales fines que pretende favorecer el constituyente, a saber: la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales del archipiélago. Para hacer efectivos tales fines estatales es necesario afectar los derechos de un grupo determinado de personas como fueron los expresamente señalados en el artículo constitucional y además, aquellos derechos o garantías que van aparejados con ellos, para privilegiar los derechos de otros grupos de personas, en razón a las circunstancias de orden fáctico de suyo desequilibradas.

Los derechos que expresamente se pueden limitar a las personas que se encuentren residenciados en el Departamento, según la norma constitucional, son los de circulación y residencia y el derecho a la propiedad, y de otra parte, los derechos conexos que pueden resultar comprometidos con la restricción a los anteriores, como el derecho al trabajo, al sufragio y a la libertad del comercio. Mientras que los derechos que se privilegian para el grupo de personas que habitan en el Departamento, para los residentes temporales y para los turistas, son el derecho a la salud, a la preservación de la identidad cultural de los raizales de la región, a la preservación de un ambiente sano, al trabajo, al acceso a los servicios públicos fundamentales".

Añade el Ministerio Público que "contrastando las disposiciones del Decreto impugnado con el Estatuto fundamental, no se encuentra reparo alguno de índole constitucional que afecte su validez, pues la Corte no podría llegar a controlar las preferencias del Constituyente para el favorecimiento de algunos derechos para un grupo determinado de personas, sobre otros derechos también de rango constitucional.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que las medidas adoptadas, desde un punto de vista ético-jurídico son acordes con el principio de la igualdad material, en cuanto ordena la adopción de medidas compensatorias en favor de grupos sociales desfavorecidos. En cualquier caso, en gracia de lo expuesto, resulta claro, además, que los 'privilegios' para los isleños, turistas, etc., no son arbitrarios, sino, por el contrario congruentes con los derechos socio-culturales y ecológicos de los pobladores de la región".

Sin embargo, el Procurador General de la Nación solicita la Corte constitucional se declare inconstitucional el Decreto No. 2762 de 1991, en la interpretación-aplicación siguiente:

Denuncia la Vista Fiscal que la Gobernación del Departamento Archipiélago esta interpretando en términos absolutos la disposición acusada, solicitando a las autoridades nacionales, como la Procuraduría General de la Nación, cumpla todo lo dispuesto en el aludido Decreto, especialmente cuando se contempla el nombramiento de funcionarios del continente colombiano a las Islas.

Lo anterior, debido a que la facultad dada por el artículo 310 de la Carta al Decreto en discusión era la de limitar, o sea, restringirlos "dentro de ciertos límites que no se pueden sobrepasar", como el ejercicio de atribuciones constitucionales que involucran a todos en todo el territorio nacional, especialmente el ejercicio de la función pública. Así las autoridades del orden nacional "por el hecho de ser nacionales colombianas, pueden y deben desarrollar sus atribuciones sin condicionamiento distinto a los permitidos por la Constitución, en toda la extensión del Estado colombiano, y no sólo en parte o en buena parte del mismo ... entendemos que una cosa es controlar la migración hacia el archipiélago, restringiendo el ejercicio de unos derechos, y otra radical e inconstitucionalmente diferente es pretender limitar el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades con mando, dirección y jurisdicción en toda Colombia, imponiéndoles que solamente nombren como sus agentes, delegados y demás subalternos a quienes cumplen los requisitos de residencia según el Decreto demandado, y en consecuencia, únicos titulares de los derechos al trabajo, de circulación, educación y sufragio".

En ese orden de ideas, la Procuraduría General de la Nación, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el Decreto No. 2762 de 1991 conforme a la primera interpretación expuesta y con respecto a la anterior interpretación-aplicación "su retiro del ordenamiento jurídico, su no aplicación ni observación por las autoridades y demás personas destinatarias de sus contenidos normativos ... se excluirá con efecto general y de cosa juzgada".

6. Pruebas Recaudadas.

6.1. Inspección Judicial ordenada por auto de mayo 4 de 1993.

Mediante auto de mayo 4 de 1993, el Magistrado Sustanciador ordenó la realización, por parte de él mismo, una inspección judicial al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para verificar la densidad de población en la Isla de San Andrés y su impacto ambiental, la cual se realizó los días 17 y 18 de mayo del año en curso.

Dentro de la mencionada diligencia se lograron reunir los siguientes documentos:

1. Boletín de prensa. Censo Experimental de Población y Vivienda realizado por el Dane y la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.1992.

En este boletín se afirma que "el Censo Experimental, realizado el pasado 30 de marzo, arrojó un total de 57.023 habitantes, 27.993 hombres y 29.030 mujeres, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El 45,39% de la anterior cifra corresponde a la población nativa, en tanto que el 52,43% a la población NO nativa. Solo un 2,18% no dio información al respecto.

En la Isla de San Andrés viven 52.690 personas (25.744 hombres y 26.946 mujeres) y en las Islas de Providencia y Santa Catalina residen 4.333 personas (2.748 hombres y 1.585 mujeres)".

Se añade en el Boletín de prensa antecitado que "el Censo registró 12.938 viviendas y 12.312 hogares en el Departamento, con promedios de 1.11 hogares por vivienda, 4.66 personas por vivienda y 4.20 personas por hogar.

Dentro del total poblacional, el grupo de personas ocupadas y cesantes, censadas en los hogares particulares, es de 25.459 para todo el Departamento. De esta cifra 25.234 corresponden a personas ocupadas y 225 a personas cesantes.

Vale la pena tener en cuenta que de las 25.234 personas ocupadas, 6.582 son nativas; 18.440 NO nativas y 212 no informaron al respecto.

Las principales actividades generadoras de ocupación en todo el Departamento: comercio; hoteles y restaurantes; construcción; transporte; administración pública; hogares privados e industria manufacturera.

Los resultados del Censo en relación con el nivel educativo, muestra que en todo el Departamento hay 50.045 personas en los niveles de pre-escolar, primaria, secundaria, universitaria y post-grado. Solamente el 1,03% de esta cifra no tiene ningún nivel educativo.

En cuanto a la fecundidad, la tasa global arrojó 2,5 hijos por mujer en el departamento. en San Andrés es de 2,5 hijos por mujer y en Providencia y Santa Catalina es de 2,6 hijos por mujer. Del total de mujeres entre 12 y 14 años que declararon, el 4,3% ha tenido hijos".

Es de mérito resaltar que "por tratarse de un Censo Experimental, la información presentada NO tiene carácter oficial ni sustituye la del Censo Nacional de 1985".

2. Plan de Desarrollo para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Departamento Nacional de Planeación.

El texto del Plan de Desarrollo para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se exponen antecedentes históricos y geográficos, un diagnóstico de la situación, el plan de desarrollo de San Andrés y unas recomendaciones fundamentadas en todo lo anterior.

Acerca de la geografía, se dice en el Plan que "la riqueza natural de las Islas consiste en una gran variedad de fauna y flora, en lagunas, arrecifes, playas y cayos. Sin embargo, su reducido tamaño limita la disponibilidad de recursos naturales (tierras, bosques, agua), lo que restringe las posibilidades de desarrollo agrícola e industrial, crea desventajas para la instalación de infraestructura e impone escalas reducidas para la operación e impone escalas reducidas para la operación de servicios de energía y agua. El tamaño de la Isla y de sus recursos impone un severo límite al tipo de explotación económica que puede desarrollarse en ella".

En el diagnóstico se abordan los temas del desarrollo económico, la situación social, la situación ambiental, la infraestructura física, la situación fiscal y los aspectos institucionales.

Acerca del desarrollo económico, en el Plan se considera que el comercio se constituyó, a partir de 1953, en la principal actividad productiva, transformando la dinámica poblacional y la estructura económica de las Islas, así mismo se desarrolló un turismo de baja categoría, en gran parte derivado del comercio, en consecuencia se propició una infraestructura hotelera de reducido tamaño y de escasa calidad. Se afirma que "las posibilidades del comercio atrajeron oleadas migratorias que transformaron la dinámica demográfica. Después de permanecer estancada durante la primera mitad del siglo (creciendo apenas al 0.3% anual entre 1912 y 1951), la población se elevó a más del 5% promedio anual en las últimas cuatro décadas, cifra que representa más de dos veces el crecimiento poblacional del resto del país. Como resultado, la densidad de población, que había permanecido estable hasta la década del cincuenta se multiplicó por diez, alcanzando niveles que hoy casi cuadruplican la de las Islas vecinas ... esta altísima densidad poblacional es una de las causas fundamentales de las deficiencias en los servicios y del mal uso de los recursos de la Isla. Por su parte, las transformaciones económicas determinaron la disminución de las actividades que habían sido la base tradicional de la economía local: la pesca y la agricultura. Hoy los alimentos consumidos en la Isla, excepto el pescado y el coco, son importados".

La situación social del Departamento Archipiélago, según el Plan de Desarrollo, es difícil ya que contempla la cobertura deficitaria de agua potable -mientras la demanda promedio es de 90 litros por segundo (lps), la producción sólo alcanza en promedio 50 lps-, alcantarillado -sólo cubre el 8% de las viviendas-, disposición de basuras -se cuenta con una buena infraestructura, que debe complementarse con inversiones adicionales para atender la demanda y la disposición final ya que existe una planta de selección basuras que se encuentra fuera de servicio y botaderos a campo abierto en zonas subnormales-, vivienda -el déficit cuantitativo proyectado a 1990 es de 930 viviendas, que representa el 10% del total de hogares- y desarrollo urbano -ineficiencia del trazado vial, déficit de zonas verdes e invasión de zonas de playa-, ya que "desde una perspectiva de largo plazo, tan extraordinario crecimiento poblacional no se acompañó de suficiente infraestructura urbana, y se generó un déficit considerable de servicios básicos (agua, vivienda, energía); las demandas de estos servicios se han enfrentado a un creciente costo y a problemas de gestión de los entes locales para atenderlas. Los servicios de salud y educación no han mejorado, ya que

el centralismo y la distancia determinaron su prestación con notorias deficiencias de calidad. La población pobre, al medirla por sus necesidades básicas insatisfechas, alcanza el 44.2%".

En el Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago se cree que los servicios sociales -educación y salud- no registran deficiencias globales de personal. En cantidad de médicos y maestros se cuenta con índices por encima del nacional, sin embargo, deja mucho que desear la calidad de los servicios prestados. Así en educación, San Andrés está entre los departamentos con mayor cobertura educativa, pero "sólo el 10% de los bachilleres puede ingresar a la universidad debido a los bajos puntajes obtenidos en las pruebas académicas y a la insuficiencia de recursos para desplazamiento, matrícula y sostenimiento. Ni los currículos, ni la formación en el nivel técnico profesional, corresponden a las necesidades y perspectivas del departamento"; en salud, las enfermedades y la muerte se pueden asociar con tres factores fundamentales: las condiciones de pobreza y deficiencias sanitarias, los malos hábitos y la vida sedentaria, y la falta de atención oportuna de urgencias, neurología, dermatología, odontología y de los problemas del embarazo y el de bajo peso del recién nacido. Para enfrentar lo anterior, se cuentan con personal superior al promedio nacional, sin embargo, existen problemas de eficiencia y gestión.

La situación ambiental de las Islas, según el Plan de Desarrollo, se ha deteriorado ya que "por sus características particulares, el archipiélago es un ecosistema muy frágil, alterado por el modelo. El deterioro ambiental se ha constituido en uno de los principales problemas debido a las modalidades de asentamiento, las densidades de población y la presión sobre los recursos naturales disponibles. A lo anterior se sumó la ausencia de planeación y control". Así pues, se ha destruido el 30% de este ecosistema, deteriorado, además, por la polución térmica y de hidrocarburos generada por los derrames de la planta de energía, la disposición de basuras y la tala.

Al respecto de la infraestructura física, el Plan de Desarrollo de las Islas conceptúa que los problemas se concentran en la ineficiente prestación del servicio de energía -aunque la cobertura es del 95% de las viviendas, el servicio es intermitente-, gas propano -el servicio se presta a través de cilindros lo que encarece el producto por su especial cuidado y costo de operación-, telecomunicaciones -existe una demanda de 1.000 líneas- y una adecuada dotación vial -el esfuerzo de inversión debe concentrarse en el mantenimiento de la red existente-, aeroportuaria -el aeropuerto cuenta con equipos de radioayudas modernos, pero no tiene luces de aproximación- y portuaria -se cuenta con un muelle de 480 metros de longitud, en avanzado estado de deterioro-.

En el Plan, en relación con la situación fiscal, se sostiene que "el bajo esfuerzo fiscal y el aumento de la burocracia redujo la capacidad de inversión, que pasó de \$4.700 millones en 1989 a \$2.500 millones en 1990 y a \$3.500 millones en 1991. Estos niveles son muy inferiores a los logrados en años anteriores" y en los aspectos institucionales, la "presencia institucional del nivel nacional en el departamento se caracteriza por la descoordinación, tanto con la administración como entre las mismas instituciones".

El Plan de Desarrollo tiene como objetivo generar la búsqueda de un desarrollo económico, social y ecológicamente viable, para permitir el acceso de los habitantes de la Isla las oportunidades de desarrollo y a los servicios públicos básicos, haciendo efectiva la conservación ambiental, para esto se debe inducir nuevas modalidades de turismo -de mayor valor agregado-, al tiempo que se recuperan actividades tradicionales de la población, como la pesca y la agricultura. En el área económica se debe sustentar el desarrollo en la disminución de la presión poblacional, la consolidación como Centro Turístico y el fomento de programas agropecuarios y de pesca artesanal e industrial; la estrategia en lo social debe buscar incrementar la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos, mejorar el nivel de la población y contrarrestar los procesos de pauperización mediante acciones en las áreas de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y vivienda; al respecto de la infraestructura energética, de comunicaciones y transporte se debe adecuar al nuevo modelo de desarrollo isleño, por tanto, tiene que comprender la expansión de la generación, transmisión y suministro de energía -haciendo un uso racional de las fuentes disponibles y minimizando su impacto sobre el medio ambiente-, el mejoramiento de la comunicación interna -complementando la malla vial y los enlaces telefónicos- y el fortalecimiento de la comunicación con el continente -adecuando la infraestructura aeroportuaria, ampliando la oferta de cabotaje con la simplificación de normas y requisitos y modernizando las telecomunicaciones de larga distancia-; para enfrentar el grave deterioro del medio natural, se adelantarán acciones de orden institucional y programas de ordenamiento y manejo de recursos forestales, de suelos, de aguas y de recursos pesqueros; en el área fiscal se trabajará en dos frentes: la recuperación de los recursos fiscales que la Isla pierde con la apertura económica y el mejoramiento global de las finanzas locales; en el aspecto institucional, se debe evitar la duplicación de la administración pública y el incremento de la carga burocrática.

3. Cuadros comparativos de la densidad poblacional en pequeñas Isla oceánicas del caribe, datos estadísticos poblacionales.

La presente prueba comporta información acerca de la presión poblacional que sufre el Departamento Archipiélago y la amplia participación el espectro poblacional por parte del nativo.

4. Análisis de datos estadísticos. Sector educativo.

Los análisis de los datos estadísticos del sector educativo muestran la tasa de crecimiento desde el año de 1982 hasta el 1992.

5. Extracto de la intervención del Ministro de Gobierno en la Asamblea Nacional Constituyente. Tomado del libro "La constituyente un instrumento para la reconciliación".

El Dr. De la Calle expresa que la aplicación de un límite al derecho de circulación y residencia en San Andrés es necesaria "para evitar lo que ahora está ocurriendo, que es una inmoderada migración que está deteriorando la Isla, echando por tierra su equilibrio ecológico, y creando toda clase de dificultades en la administración de la misma. Creemos que allí tiene que

haber alguna autoridad en condiciones de racionalizar el proceso de asentamientos humanos en San Andrés".

6. Decreto No. 471 del 11 de febrero de 1986

La anterior disposición comporta normas sobre regulación y control de inmigraciones y asentamientos humanos en el territorio de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia.

7. Decreto No. 473 del 11 de febrero de 1986.

El Decreto aludido contiene un régimen para la protección y conservación del patrimonio cultural de la población nativa de las intendencias y comisarías.

8. Estudio de impacto ambiental para la construcción de una obra en el sector town de la Isla de San Andrés. Biomar 1990.

El estudio trae datos estadísticos poblaciones de San Andrés de los cuales se desprende que la minoría de familias residentes en la Isla son nativas.

9. Informe sobre Providencia. Basuras y manglar de bahía suroeste. Inderena seccional San Andrés. 1992.

En el informe antecitado se denuncia que "la disposición de las basuras en Providencia es preocupante, ya que el lugar donde se están ubicando no es el mas apropiado y además, hasta el momento se limita solo a disponer de ellas, esparcirlas con el tractor y quemarlas ocasionalmente" y sobre la destrucción de mangle en la bahía suroeste, se establece la acumulación de basuras en el borde del manglar y la tala de este.

10. Informe: Observaciones preliminares sobre los efectos de la pesca selectiva de barracuda en los arrecifes de San Andrés Isla. Inderena seccional San Andrés. 1989.

En el informe se dice que "la pesca selectiva de barracudas con pistola de arpón ha ocasionado que las barracudas, primero de mayor tamaño, y poco a poco de menor tamaño, hayan ido disminuyendo su número y tamaño hasta el punto que, cuando se encuentran, estas tengan solo unos 30 centímetros de longitud. La desaparición de las barracudas de tamaño grande y mediano, ha tenido como consecuencia la falta de depredación en los peces arrecifales de los tamaños grande y mediano" rompiendo el equilibrio del arrecife.

Es de mérito señalar que el informe no se basa en una investigación formal.

11. Manglares de San Andrés. Inderena seccional San Andrés y Providencia. Diciembre 1992.

En el presente estudio se afirma que "en términos generales el estado de la mayoría de los manglares es bueno y son manglares sanos. Sin embargo, se requiere hacer un estudio para determinar en que grado la extracción de aguas subterráneas en adyacentes está afectado los manglares".

Se añade que "la destrucción de los manglares no ha podido pasar impune dentro del ecosistema marino local. No es solamente un problema de pesquerías, es mucho mas grande que eso, ya que el ecosistema de manglares actúa como un filtro para todo lo que proviene de la tierra. En primer lugar detiene los sedimentos, los cuales de llegar directo a las aguas pueden incidir en forma negativa sobre los ecosistemas marinos y en particular sobre los corales. También detiene el exceso de nutrientes que puedan llegar en las escorrentías que provienen del ecosistema terrestre y que de llegar al sistema coralino podría destruirlo, pues la fertilización de las aguas coralinas permitiría una gran proliferación de algas que competirían en forma ventajosa con los corales destruyendolos".

12. Vertimientos de aceites térmicos y químicos en la Isla de San Andrés. Inderena San Andrés. Abril 30 de 1992.

En el informe se establece que "debido a la naturaleza de su desarrollo y a las características originales de la Isla, unidas a la falta inicial de una planeación adecuada, los vertimientos de aceite existentes en la Isla de San Andrés han contaminado casi que totalmente el subsuelo y algunas aguas encerradas en algunas zonas cercanas a el barrio El Bight. Los vertimientos de aceites existentes provienen principalmente de tres fuentes, la electrificadora, las embarcaciones ancladas en la Bahía y los barcos en alta mar.

Existen también vertimientos de aceites provenientes de tierra firme con las escorrentías que en época de lluvia transportan los aceites vertidos en las calles y gran parte de aquellos esparcidos para eliminar el polvo en las carreteras u otros sitios. A estos se les deben agregar aquellos provenientes de los barcos estacionados en el muelle, lugar en el que casi permanentemente se localiza una cantidad de aceite contra la estructura del mismo".

El vertimiento de aceites contaminan el agua -se genera aumento de calor, intoxicación de animales y plantas, y disminución drástica de oxígeno-, los suelos -tienden a ser impermeables y a tener poca oxigenación, es por ello que se vuelve imposible su reforestación- y además generan perdidas económicas -se desestabiliza el sistema ecológico coralino, destruyendo uno de los mayores criaderos de especies comerciales de provecho para el hombre-.

13. Comunicación dirigida a la Occre. Expediente No. 168 de 1992. Inderena seccional San Andrés.

En la comunicación sub-exámene se afirma que la causa de que las medidas que se toman para detener el continuo deterioro de la Islas el modelo de desarrollo sin límite.

14. Diagnóstico preliminar sobre los problemas ambientales ocasionados por la adecuación del turismo. Inderena seccional San Andrés. Agosto 1991.

El turismo, según el diagnostico, ha generado problemas directos e indirectos; los directos son la destrucción del lugar denominado El Acuario, las destrucciones de la mayoría de los manglares con destino a una ocupación

habitacional turística y comercial e inadecuado manejo de basuras por parte de los turistas; los indirectos son la migración desmedida -debido a la oportunidad de trabajo-, la minería por arena -auge de las construcciones-, vertimientos de aguas negras, mal manejo de basuras, presión sobre los recursos biológicos.

15. Problemas ecológicos ambientales y económicos ocasionados por la extracción de arena en la Isla de San Andrés. Inderena seccional San Andrés.

El informe explica que "dentro de la situación actual es evidente que hay un mal entendido en relación con la utilización de las arenas. Por un lado parece como si los efectos económicos producidos por su utilización redundarán en beneficio de los que la extraen y venden permitiéndoles un sistema de subsistencia. La realidad como se ha visto anteriormente es otra, los costos ecológicos, ambientales y económicos que se están pagando por el beneficio de unos pocos son excesivamente elevados".

Así, "resulta evidente que no se puede seguir permitiendo la destrucción de la Isla manos de los extractores de arenas. Es conveniente señalar que la destrucción hecha es irrecuperable, pues para rellenar las excavaciones no existen materiales en la Isla y si se extrajeran se conformaría aquello de 'se tapa un hueco abriendo otro', con el agravante de que el primero de todas maneras no sería totalmente recuperable.

La generación de arenas calcáreas en forma natural -contrariamente a lo que se cree- es un proceso de centenares y hasta miles de años, por lo tanto la recuperación de arenas calcáreas por procesos biológicas está casi sujeta en el tiempo a los mismos procesos geológicamente que producen las arenas de silicio por erosión".

16. Oficio de mayo 13 de 1992 dirigido al Secretario de Gobierno Departamental por Inderena seccional San Andrés.

En el presente oficio, al respecto de la construcción de un pozo de extracción de aguas subterráneas con destino a uso comercial, se dice que "la explotación de aguas que se viene haciendo ha dejado ya a vecinos de sectores como la vía Tom Hooker sin agua potable. Lo anterior sin contar con el efecto negativo que tiene sobre los sistemas ecológicos".

17. Oficio de mayo 18 de 1992 dirigido al Secretario de Gobierno Departamental por Inderena seccional San Andrés.

En el oficio aludido se "señaló que es imperioso que la Gobernación reglamente en forma inmediata para San Andrés el uso de las aguas del subsuelo, no solo para evitar el caos que genera el que todo el mundo pueda perforar un pozo y vender agua, sino para evitar problemas mayores en relación con su escasez y otros sociales -tal vez tan graves como los anteriores- que se van a formar cuando la gente empiece a preguntar quién y porqué alguien tiene derecho a venderla o intente venderla y no se le autorice".

18. Informe ecológico sobre la Isla de San Andrés. Inderena seccional San Andrés. Noviembre 1992.

En el informe se indican los problemas que atraviesan los diferentes sistemas ecológicos de la Isla de San Andrés, los cuales son: la extracción de arenas y los vertimientos -como los que realizan al subsuelo o al mar las electrificadoras, plantas desalinizadoras, aguas negras-.

19. Situación ambiental de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Inderena seccional San Andrés. Mayo 10 de 1987.

En el informe se sostiene que "la crítica situación ambiental por la que atraviesan San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hacen que sea urgente una decidida acción departamental para enfrentarla y lograr soluciones concretas y adecuadas. Lo anterior es mas angustioso si se tiene en cuenta que estas dependen de sus recursos naturales para su supervivencia ya sea como destino turístico o en sus actividades de subsistencia. La destrucción sistemática de sus recursos naturales las perjudica irremediamente. De no detenerse los procesos de deterioro ambiental y ecológico y de seguir con las mismas tendencias por un año o dos, el Archipiélago estaría en imposibilidad de ofrecer un ambiente sano a propios y extraños, lo que tendría como consecuencia la imposibilidad de dar un adecuado sustento económico a sus habitantes.

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, para obrar con base a un ordenamiento ambiental, acordado previamente con la comunidad de los diferentes sectores, y teniendo en cuenta los posibles usos de los diferentes ecosistemas existentes. Es de señalar que una vez acordadas las normas estas deben ser, sin excusas, de estricto cumplimiento de todos".

En el informe ambiental se describen los principales problemas ambientales que afectan las islas y al mar que las rodea, los cuales son: alteración de los ecosistemas manglárnicos -como la destrucción de los ecosistemas manglárnicos costeros de San Andrés, lo cual disminuyó notablemente la producción de biomasa tanto marina como terrestre eliminando importantes zonas de reproducción y cría, perjudicando notablemente la pesca blanca-, economía informal de subsistencia que afecta al medio ambiente -una parte de la economía informal esta utilizando los octocorales (falsos corales también conocidos como látigos de mar, abanicos de mar ,etc.) como materia prima de objetos artesanales, tales como collares, pulseras y anillos, cuya extracción masiva ha originado una disminución preocupante con cambios

ecosistemicos visibles-, destrucción de corales -las colonias coralinas están en franco retroceso debido a disposición inadecuada de aguas, pesca sin técnica, venta a turistas de pedazos de coral-, contaminación del mar por vertimientos de aguas servidas -aproximadamente un 70% de las aguas residuales de las Islas son vertidas directamente al mar sin ningún tipo de tratamiento previo-, alteración de las zonas de playa por dragados o por extracción de arenas litorales para construcción -la morfodinámica de las playas ha sufrido fuertes modificaciones por efectos de dragado en zonas aledañas y extracción de arena-, contaminación de acuíferos -análisis físico-químicos y bacteriológicos revelan concentraciones preocupantes de colonias de coliformes y estreptococos fecales así como de cloruros disueltos, especialmente en los pozos ubicados en las parte bajas de la zona urbana de San Andrés-, procesos erosivos -las islas están fuertemente erosionadas y han perdido casi toda su capa vegetal-, formación de lagunas de extracción de arenas -se cambia el sistema ecológico, así como los micropatrones de humedad y temperatura-, alteración del paisaje por prácticas mineras inadecuadas, la disposición de basuras -no se recolectan a tiempo y se ha incrementado notablemente las basuras plásticas, las cuales son los peores contaminantes-, inadecuada infraestructura y calidad de los servicios públicos, concentración urbana en condiciones que atentan contra la calidad de vida -existen lugares en donde en una habitación de 3 m² viven más de 10 personas, sin agua, luz ni servicios sanitarios- y la desaparición de una alta proporción de fauna y flora silvestre.

20. Notas sobre la ecología global del sistema lagunar de la Isla de San Andrés. Inderena seccional San Andrés. Marzo 11 de 1993.

En el presente ensayo se realiza un detallado análisis de la ecología global del sistema lagunar, estudiando los ecosistemas de la Isla, los cuales son: ecosistema de fanerogamas o praderas marinas, ecosistema de manglares, ecosistema de arenas, un ecosistema de corales y el ecosistema sedimentario.

En el estudio se afirma que "la Isla de San Andrés fue un sistema de equilibrio que se creó como tal probablemente durante miles de años y que se mantuvo más o menos estable, con altibajos causados por los cambios en la vegetación del ecosistema terrestre, los cuales alteraban el equilibrio existente, pero se recuperaba con relativa rapidez debido a que esencialmente el flujo de nutrientes tierra-mar no variaba substancialmente y por lo tanto no cambiaba de manera radical la relación de los nutrientes que vertían al mar. En la década de los 50's San Andrés fue declarado puerto libre y se empezó a generar una presión turística. Lo cual a su vez generó cambios substanciales en algunos de los ecosistemas insulares, primero y muy drásticos en algunos ecosistemas de la zona litoral y terrestres y posteriormente en los ecosistemas marinos".

21. Estrategia de modernización de la gestión de los servicios de acueducto y alcantarillado. Marzo de 1993.

En el estudio se establece que "la deficiente prestación del servicio tiene como elemento principal el mal estado de las redes de distribución y la deficiente ordenación del sistema, lo cual ocasiona la pérdida de más del 50% de la producción. Además, el sistema es deficitario en sus componentes de

producción, almacenamiento e impulsión, lo cual no permite un aprovechamiento más adecuado del acuífero y continuidad en la prestación del servicio.

De acuerdo con las evaluaciones de EPM y los resultados del estudio de INGEOMINAS sobre la capacidad del acuífero, la solución al problema de abastecimiento de agua en la Isla debe dar énfasis al control de las pérdidas de agua, lo cual sumado a la recuperación de la planta desalinizadora instalada y a la optimización del campo de pozos, posterga las inversiones de ampliación de la producción de agua desalinizada por unos 5 años más"

22. Evaluación del estado actual del arrecife coralino de la Isla de San Andrés. Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Betin Invemar. Diciembre 1992.

En la evaluación se sostiene que "en la década de los 70, Geister (1975) tuvo oportunidad de detectar algunas alteraciones en la composición de los arrecifes coralinos en algunos sectores de la isla. Así, en el flanco norte de 'Little Reef' y en el costado interno de 'Half-a-Reef' existían hasta 1970, exuberantes andamiajes de colonias del coral 'cuerno de ciervo', *Acropora Cervicornis*, las cuales hacia 1973 estaban seriamente dañadas. Geister (op.cit.) atribuye este fenómeno tentativamente a la posible acción de algún huracán o tormenta tropical ocurridos entre 1970 y 1972. Sin embargo, el mismo Geister (op. cit.) observó ya en 1968 amplias áreas del sector norte de 'Little Reef' en las que *A. cervicornis* estaba muerto, luego el proceso de desaparición de esta especie en la isla venía ya actuando desde antes: '*A. cervicornis* parece haber jugado un papel mucho más relevante como contribuyente a la formación de estructuras calcáreas en torno a la isla en tiempos pasados' (Geister, op cit.: 31). De igual manera, buena parte de las colonias de *Porites porites* que formaban amplios 'cojines' en el flanco norte de 'Little Reef' entre 4 y 5 m de profundidad en 1968-70, se encontraban muertos en gran proporción en 1973. Geister (op. cit) anota la presencia de amplias áreas de *Porites* totalmente muertas y ya cubiertas por algas calcáreas costrosas al oriente de 'Cotton Cay' y frente a 'Paradise Point'. Asimismo, en 1968 el arrecife somero de *Porites furcata* de 'Long Shoal' mostraba ya signos evidentes de deterioro (J. Geister, com. pers., 1992).

Desde las investigaciones de Geister (op. cit.), llevadas a cabo entre 1968 y 1973, y el presente estudio, no se realizaron trabajos que documenten específicamente eventuales cambios o deterioros en las comunidades coralinas. Por lo tanto, sólo puede aseverarse que el mayor deterioro ha ocurrido en el transcurso de las últimas dos décadas. Sin embargo, es muy probable éste se haya agudizado particularmente en la década de los 80, como parte del proceso generalizado de degradación arrecifal que ha venido presentándose desde entonces a nivel macroregional en todo el mundo (Broum, 1987) incluyendo otras localidades del Caribe colombiano como las Islas del Rosario (Alvarado et al., 1986) y el Parque Nacional Tayrona (Garzón y Cano, 1990)".

Existen, según Invemar, las causas naturales de la degradación del arrecife coralino son los huracanes y las tormentas, el sobrecalentamiento del agua, las enfermedades epidémicas, la depredación y la proliferación de algas; y las

causas antropogénicas se pueden agrupar en cuatro grandes categorías, así: a) sobreexplotación de recursos renovables, conduciendo eventualmente al uso de técnicas destructivas para mantener los niveles de captura a corto plazo, b) destrucción del hábitat y sedimentación debida a construcciones litorales, dragados y extracción de roca coralina y arena, c) contaminación por la introducción de materiales derivados de las actividades de uso de terrenos adyacentes, d) destrucción del hábitat por daño accidental en usos recreacionales y turísticos.

Finalmente, se recomiendan algunas medidas correctivas que contribuirían en mayor proporción a la mitigación de los impactos causados, las cuales son: áreas de restricción al tráfico de embarcaciones a motor, ampliación de la Zona de Reserva Nacional, creación de una nueva Zona de Reserva Nacional, construir un emisario submarino de aguas negras -consistente en una prolongación del emisario actual- y el desarrollo de campañas divulgativas sobre la problemática ambiental marina de la isla.

23. Aspectos socio-económicos en el estudio de impacto ambiental para el dragado del canal de acceso al puerto de San Andrés. Biomar. Julio 1990.

En el estudio se afirma que "al ser permitida una indiscriminada inmigración de continentales colombianos como de extranjeros durante el establecimiento del Puerto Libre, se dio origen a una especie de cosmopolitismo. Los principales grupos de continentales colombianos inmigrantes son los costeños, los antioqueños, los bogotanos y los vallunos. Entre los extranjeros figuran los sirios-libaneses y los judíos. Este cosmopolitismo ha dado lugar a una clara división de los habitantes en cuanto a sus orígenes o procedencias, características fisionómicas, patrones culturales, actividades económicas o clases sociales. Por lo general, uno solo de estos factores determina los demás. Existen como es obvio categorías dentro de cada factor. Como ejemplos, en el factor social hay sub-factores como son entre otros los años de permanencia en la Isla y los barrios de residencia; por el lado económico hay otros como son los montos de capitales traídos o aportados a la economía local y las actividades iniciales desarrolladas en la Isla.

En la Isla, los asentamientos humanos se han desarrollado de una manera desordenada, presentándose en las últimas décadas una creciente tugurización o hacinamiento en las áreas urbanas. Se calcula que un 47% de la población viven en condiciones de hacinamiento. Por consiguiente, hay deficiencias en la infraestructura sanitaria, e incrementos en los índices de criminalidad, antes prácticamente desconocida en la Isla, deterioro de las tradiciones culturales, agudas desigualdades en el ingreso per capita e inexistencia de una conciencia para la acción pública (Borrero y González, 1983)".

Así también, en el texto se determina que las actividades económicas que se desarrollan en la Isla son principalmente las relacionadas con el comercio y el turismo -ambas actividades están basadas en la implementación del sistema del Puerto Libre-, que las manifestaciones culturales actuales en la isla son el producto de una mezcla de las costumbres de las gentes que hoy viven en ella y que ha dado origen a una cultura tradicional y a otra foránea, y que es considerable el número de familias que aun carecen de documentos que les den posesión real del predio.

24. Regulación para el ingreso a Islas Cayman (Reino Unido). Control poblaciones. 1987.

25. Control de inmigración y regulación de trabajos en Islas Cayman. 1991.

26. Reglamentación para el ingreso de aspirantes a la residencia en Islas Cayman. Abril de 1986.

27. Junta de protección. Hoja informativa para aspirantes a obtener tarjeta de trabajo.

28. Apreciación y recomendaciones de la visita de la Consejería Presidencial para la defensa y seguridad social al Departamento Archipiélago. Documento confidencial No. 53. Enero 1993.

En el documento se afirma que "la jurisdicción del Comando Específico de San Andrés y Providencia (CESYP) cubre un área total de 309.989 Kms cuadrados correspondientes a las Islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, Albuquerque, Bolívar, Roncador, Serrana y Serranilla. Asimismo, los Bancos de Quitasueño, Alicia y Bajo Nuevo.

Al respecto de la delincuencia común, se dice que "según las cifras de la Policía, los índices de delincuencia descendieron en 1992, en términos absolutos, con respecto al año inmediatamente anterior. En efecto, la Policía Departamental reporta un descenso del 27% entre los dos períodos (795 casos en 1995 frente a 1.083 en 1991). No obstante, se constata un incremento en cierto tiempo de delitos puntuales, notablemente el asalto a viviendas particulares (4 en 91 y 13 en 1992) y el hurto simple (323 y 375 respectivamente).

En relación con la inmigración, en el estudio se sostiene que "el aumento del número de inmigrantes provenientes del interior del país que no encuentran empleo han preocupado desde hace tiempo a las autoridades de la Isla, por representar un factor susceptible de perturbar el orden público y de contribuir a generar condiciones sociales desfavorables para la población del Departamento".

Además, en el documento se analiza la seguridad ambiental y se establece que "el tema ecológico debe ser considerado dentro de las prioridades de seguridad, considerando que un inadecuado manejo de los recursos naturales puede tener repercusiones importantes en las condiciones de vida de la población y, por ende, en el manejo del orden público.

En este campo sería recomendable establecer un plan de acción liderado por la Gobernación, orientado primordialmente a la concientización de la población en general sobre la importancia de recuperar, proteger y manejar racionalmente el ecosistema. De la misma forma, sería importante involucrar al sector privado en la financiación y ejecución de acciones directas con la comunidad, de forma que esta participación complemente la labor de las entidades estatales en la materia".

29. Plan de Convivencia Ciudadana: Colombia con corazón de coco. Documento confidencial No. 54. Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Social.

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana se desarrolla a través de el centro de instrucción de la Policía Nacional -para fortalecer el pie de fuerza-, el programa de policías bachilleres, el establecimiento de un número telefónico para canalizar las denuncias sobre actos delictivos -número verde-, la red de radiocomunicaciones, el refuerzo antinarcoóticos de la Policía Nacional, la acción cívico-militar y policial, la seguridad ambiental, el programa de prevención de desastres, la seguridad en el muelle marítimo, los comités de apoyo, el curso de profesionales de la Reserva Naval, la protección de mares, cayos e islotes y la reglamentación del uso del Jet-Sky.

30. Cuadro contravenciones, delitos, otros. 1990 a 1993. Policía Nacional .San Andrés.

Según las cifras de la Policía Nacional, los índices de delincuencia descendieron en 1992 en términos absolutos con respecto al año inmediatamente anterior. Así, se reportó un descenso de 14% entre los dos períodos (945 casos en 1992 frente a 1100 en 1991). No obstante, se nota un incremento en ciertos delitos como el daño en bien ajeno (42 en 1992 frente a 333 en 1991, y el hurto simple 379 en 1992 frente a 323 en 1991).

31. Plan de desarrollo San Andrés Isla. 1990.

En el Plan se afirma que "ante la presión de la migración y la aglomeración del centro, la urbanización ha empezado a tomarse las zonas aledañas al centro y las áreas próximas a las playas y algunas zonas rurales para la localización de viviendas de altos ingresos y la ubicación de centros turísticos, que quieren ofrecer como atractivo los elementos de la naturaleza y el paisaje de la Isla. Este fenómeno de la expansión urbana, dada la escasa oferta de suelos y de espacio que tiene la Isla amenaza el equilibrio del ecosistema y elimina progresivamente las alternativas de desarrollo del sector agropecuario, con efectos negativos sobre la disponibilidad de alimentos y los precios de la canasta familiar".

Sobre la calidad de vida de la población isleña se determina que "la infraestructura de servicios no cubre aún hoy a la totalidad de la población de la Isla, a pesar de que el régimen de Puerto Libre entró en vigencia a partir de 1953. en efecto, los barrios sub-normales de la Isla no poseen sistemas adecuados de acueducto y alcantarillado, como tampoco el sector nativo de Shooner Bigth, que se encuentra localizado fuera del perímetro urbano de San Andrés.

La zona más beneficiada por estos es North End, que es el polo de desarrollo de la Isla, y donde se localiza la mayor parte del comercio y de los servicios hoteleros. Dentro de ella se destacan los sectores de mayores ingresos, que están constituidos por: Sarie Bay, Avenida Juan XXIII, Punta Hansa y la Avenida 20 de julio. En el resto de la Isla los servicios son insuficientes para abastecer a toda la población, situación que se hace más grave debido al flujo

de migrantes que llega cada año a San Andrés, produciendo una mayor demanda de servicios.

Esta baja cobertura de la infraestructura del acueducto y alcantarillado principalmente, se constituye en uno de los factores que explica la baja calidad de vida que registra la población isleña. De 7.679 viviendas que actualmente existen en San Andrés, solo 4.149 viviendas, el 54%, poseen acueducto y solo 498 viviendas, el 6%, tienen servicio de alcantarillado. Por el contrario, el servicio de energía eléctrica, registra una amplia cobertura de atención".

Se sostiene en el Plan de Desarrollo de 1990 que los principales obstáculos para el desarrollo de San Andrés son: a) el acelerado e incontrolado crecimiento de población por migración desde el continente; b) las bajas condiciones de vida de nativos y migrantes, por déficit de vivienda y baja cobertura y calidad de los servicios públicos; c) la escasa reinversión de excedentes en actividades productivas, restringida oferta de empleo, bajos ingresos y altos costos; d) la dependencia económica de las actividades de comercio y turismo, así como la depresión de la actividad agropecuaria; e) el marginamiento de la población nativa de la dinámica económica de la Isla y baja participación en el proceso democrático; f) la dependencia de la administración seccional de recursos fiscales por concepto del comercio y turismo; el impacto ambiental negativo sobre el ecosistema y recursos naturales de la Isla por migración y urbanización; g) la baja coordinación interinstitucional en planeación y ejecución de proyectos.

32. Video realizado por el Inurbe en San Andrés sobre la situación de la vivienda y el desarrollo humano en la Isla.

El video aludido presenta la situación urbanística del Departamento Archipiélago, reflejando el alto grado de tugurización y los programas del Inurbe que pretenden erradicar el mencionado problema.

6.2. Audiencia Pública ordenada por auto de mayo 21 de 1993.

Mediante providencia de mayo 20 de 1993, la Sala Plena de la Corte Constitucional ordenó la realización de una audiencia pública, la cual se realizó el día 28 de julio de 1993.

En la mencionada diligencia intervinieron las siguientes personas:

a) Dr. Joaquin Polo Montalvo, Gobernador encargado del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Dr. Polo Montalvo expuso que "el Decreto 2762 de 1991 no es el resultado de un capricho del gobierno o de un sector de la población. Es por el contrario una respuesta a una inquietud latente durante más de cinco lustros. Los problemas básicos de las Islas, ampliamente diagnosticados en un informe del Ministerio de Gobierno en noviembre de 1969, se han incrementado por el continuo traslado de personas hacia su territorio, atraídas por los aparentes atractivos del Archipiélago. Todo intento de planificación ha fracasado, en razón al crecimiento incontrolado de la población. La

Asamblea Nacional Constituyente entendió la necesidad de proteger los recursos humanos y ambientales de las Islas y mediante un acto de soberanía incluyó en el texto de la nueva Constitución la posibilidad de iniciar un proceso de control demográfico que permitiera reducir los factores de riesgo en la degradación del ecosistema y desarrollo de las comunidades del Archipiélago".

Concluye el Gobernador encargado que existen "dos aspectos que determinan el uso del suelo de las Islas y que son motivo de conflicto: a) el continuo aumento de la densidad poblacional y b) la sobreposición de los diferentes usos. Equivocadamente, se ha promovido el crecimiento como medida de desarrollo, en detrimento de la calidad de vida de la población. en vista de la escasez del suelo, recurso natural finito, y de la incapacidad para producir mayores volúmenes de agua y demás recursos naturales, causadas primordialmente por el alto flujo de personas hacia el Archipiélago, se hace urgente iniciar el proceso de control a la densidad poblacional como primer paso para atender las necesidades básicas de los habitantes del Archipiélago. La supervivencia de una cultura y de un frágil ecosistema, también depende de un compromiso nacional, manifestado hoy en el Decreto 2762 de 1991. Pretender la inconstitucionalidad de una norma nacida por voluntad de la Constitución Nacional, es afirmar que la Carta se basa en principios contradictorios que atentan contra su unidad conceptual"

b) Dr. Luis Parra Granados, Director Regional del Inurbe en San Andrés.

El Dr. Parra Granados sostuvo que "con un área aproximada de 27 kilómetros cuadrados nosotros tenemos en San Andrés, si analizamos el problema de densidad como un hecho global, una densidad de 1.759 habitantes por Km². Sin embargo, tenemos que analizar una situación mucho más delicada y que es que esta población, el 60% de esta población está ubicada en 7 Km², que corresponde a la zona norte o la zona llamada zona del casco urbano. Eso quiere decir que en este sector norte, en la zona urbana de San Andrés tenemos 4.070 habitantes por Km². Si comparamos esto con la densidad del Japón que es una de las más altas, donde el Japón tiene 312 habitantes por Km², ustedes pueden darse cuenta cual es el desfase que hay ... es decir, la necesidad de tener un estatuto de poblamiento es fundamental para San Andrés como base para plantearse cualquier plan de desarrollo".

c) Sr. Bill Francis, Representación del Movimiento Cívico Sons of the Soil.

El Decreto 2067 de 1991 autoriza al Magistrado Sustanciador para que invite a organizaciones privadas a intervenir en la audiencia. Fue por ello que se intervino en este proceso el movimiento Sons of the Soil.

El Sr. Bill Francis sostuvo que "en nombre del pueblo de San Andrés, en particular de la comunidad raizal responsable de la soberanía nacional en este territorio, que lo ha defendido en todas las oportunidades que pudo tener, venimos a solicitar que esta Corte considere que se trata de un hecho de supervivencia de una comunidad, de una etnia, de una cultura, de unos valores, de unos principios ubicados en un territorio, que necesita salvarse". El representante del Movimiento Cívico resaltó la discriminación de que es

objeto el raizal a todos los niveles y el mal manejo del gobierno central para con la Isla de San Andrés.

d) Dra. Olga Lucía Alzate, Actora.

La impugnante realizó una exposición acerca de la violación, por parte del Decreto 2762 de 1991, de los artículos 13, 24, 25 y 40 de la Carta, en términos similares a su demanda generadora de este proceso.

La actora concluye que "el Decreto demandado incurre en arbitrariedades que están por encima de la simple, sana y lógica limitación de un derecho yendo en contra de la voluntad del constituyente y el espíritu mismo de las normas y de la norma de normas que es la Constitución Nacional. La limitación de los derechos debe hacerse con base en un criterio ordenador, regularizando y controlando el ejercicio del derecho sin llegar a caer en la individualización que desconoce el bien común y general, favoreciendo a unos pocos en detrimento de las mayorías, como es el caso del decreto demandado".

e) Dr. Reynel Orozco, Apoderado del Ministerio de Gobierno.

El Dr. Orozco, en defensa de la constitucionalidad del Decreto en debate, entendió que "la Isla en este momento tiene una situación de degradación ecológica, no hay capacidad para dar empleo fuera del turismo; en este momento solamente aproximadamente el 10% de la población tiene acceso a la infraestructura básica como el agua y la energía".

El Apoderado del Ministerio de Gobierno se remitió a instrumentos internacionales que permiten la limitación del derecho de locomoción como el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 12 de la Convención Africana, el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

f) Dr. Héctor Riveros Serrato, Consejero Presidencial para el Desarrollo de la Constitución.

El Dr. Riveros Serrato comenzó por sostener la competencia de la Corte Constitucional para conocer del Decreto No. 2762 de 1991 y la vigencia de la norma en examen, de acuerdo con el concepto de la Vista Fiscal. Luego sostiene que las limitaciones que establece el Decreto enjuiciado, están claramente admitidas por el artículo 310 constitucional.

Afirma, el Consejero Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, que "hay unas restricciones a los derechos de circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para las personas que digamos no forman parte de esa minoría étnica cuya identidad cultural se pretende proteger, y en segundo lugar, para destacar como las restricciones a esos derechos, pues necesariamente tienen, consecuentemente incorporan restricciones a otros derechos fundamentales que no pueden ejercer sin circular o residir en el Departamento Archipiélago de San Andrés".

g) Dra. Ana García de Pechthal, Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La Dra. García de Pechthal estableció que no existe tratamiento discriminatorio al continental, ya tiene toda las facilidades en San Andrés, y se coloca como ejemplo, ya que es nacida en un pueblo del continente colombiano. Así, comprende la Representante a la Cámara aludida, que la norma acusada lo que ha hecho "es reconocer la existencia de una población, respetarle sus derechos, acogerlos y protegerles su cultura, protegerle su idiosincrasia, protegerle su religión, protegerle su idioma, eso es lo que se está haciendo con este decreto. Ese fue el espíritu del constituyente también cuando en las mesas de trabajo oyeron a los nativos y a los continentales".

h) Dr. Julio Gallardo Archbold, Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Dr. Gallardo Archbold sostuvo que "el problema nuestro radica en que en las Islas no cabe más gente; esa es gráficamente la situación y así lo comprendió la asamblea Nacional Constituyente cuando no solamente incluyó en la Carta Política el artículo 310, sino que igualmente le otorgó facultades transitorias mediante el artículo 42 transitorio al ejecutivo nacional, al Presidente de la República para que tomara medidas de manera inmediata para controlar la densidad poblacional en el Archipiélago con miras a lograr los fines establecidos en el artículo 310 que son preservar la identidad cultural de una población de nuestro país, y proteger su medio ambiente, su frágil ecosistema de Islas Oceánicas".

i) Dr. Alberto Escobar, Diputado de la Asamblea del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Dr. Escobar resaltó que "el control a la migración de ordenada en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ha sido una vieja aspiración de los habitantes sin distinción de raza, credo o ideología política, sino consiente de la superpoblación que ha venido incidiendo en la deficiente prestación de los servicios públicos esenciales y el deterioro ambiental y social". El Diputado de la Asamblea sostuvo que "desde la implantación de las medidas consagradas en el Decreto 2762 de 1991, ha descendido la ola delincinencial en el archipiélago, especialmente en la Isla de San Andrés como lo reseñan los informes de las autoridades del orden. Dice así el informe de la Policía Nacional: el cuadro comparativo de la estadística delincinencial registrada durante el transcurso del primer semestre correspondiente a los años de 1992 y 1993 en cuanto a las modalidades de hurto agravado, hurto calificado y atraco se refiere así: 1992: 105 casos; 1993: 64 casos".

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto N° 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

De la Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto 2762 de 1991, de conformidad con lo expuesto de manera reiterada por la Corporación a propósito de las normas que, como la que nos ocupa, fue expedida mediante el expediente excepcional de la Comisión Especial Legislativa que creó el artículo 6° Transitorio de la Constitución.

En efecto, la Corte sostuvo al respecto:

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, por las siguientes razones:

Primero, el artículo 3° de la Constitución establece que todos los poderes constituidos derivan sus competencias de la Carta. Ello es la expresión propia de un Estado social de derecho -art. 1° CP-, en el que las competencias son regladas con el fin de evitar la arbitrariedad y permitir el control de los actos de los gobernantes...

Segundo, el artículo 241 de la carta dice que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, la cual es norma de normas -art. 4° CP-, de donde se desprende que sería inconcebible que un acto de un poder constituido pudiese contrariar la Constitución y no obstante carecer de control.

Y tercero, la norma objeto de estudio es una norma con fuerza de ley expedida por la denominada Comisión Especial Legislativa y, como lo ha establecido ya esta Corporación, en tales casos la Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad.¹

A lo anterior habría que agregar las palabras del Procurador, cuando afirmó que la Corte Constitucional en sentencia N° C-003 de 14 de enero de 1993, sostuvo la competencia de esa Alta corporación, cuando las materias que se regulen en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos transitorios de la Constitución, a otros órganos diferentes del Congreso, sean de naturaleza legislativa. Cuando las normas dictadas por el Gobierno sean de naturaleza administrativa el control lo tendría el Consejo de Estado..."

En este sentido, es claro que la limitación a los derechos de circulación y residencia es ciertamente un tema de naturaleza legislativa no sólo en Colombia sino en todos los países que hunden sus raíces en el pensamiento

¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia N° C-131 de abril 1° de 1993, proferida a propósito de la demanda contra el Decreto 2067 de 1991, expedido, al igual que el que nos ocupa, por la Comisión Especial Legislativa.

filosófico liberal. Si esto es así, es manifiesta la competencia de la Corte Constitucional en el asunto de la referencia.

De la vigencia de la norma objeto de revisión

El Decreto 2762 de 1991, objeto del proceso de la referencia, fue expedido con base en las facultades consagradas en el artículo 42 Transitorio de la Constitución, que dice:

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.

Ahora bien, dicho Decreto es una norma vigente. Si bien la Corporación ha sostenido que ella incluso es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas que ya han desaparecido del mundo jurídico pero que continúan produciendo sus efectos en el tiempo, en este caso tal hipótesis ni siquiera se presenta, toda vez que la norma estudiada está vigente.

Las dudas surgieron a raíz de la expedición de la Ley 47 del 19 de febrero de 1993, expedida por el Congreso de la República para regular aspectos administrativos del Archipiélago, mas no se regula allí la materia del Decreto 2762, esto es, el control poblacional, de suerte que no ha habido derogación de éste por parte de aquélla. Como bien lo anota el Procurador, la propia Ley 47 de 1993 cita y remite al Decreto que nos ocupa, en el sentido de señalar que se trata de normas coexistentes.

PRIMERA PARTE: ANALISIS DE LAS PRUEBAS

A continuación se realiza un estudio sobre las principales pruebas obtenidas y se presentan sus conclusiones.

a) Del Material Probatorio

Los siguientes son los datos más relevantes para el proceso, extraídos de entre el conjunto del material probatorio allegado al proceso.

- Aspectos físicos: como anota el profesor Márquez, "el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina abarca una extensión de más de 250.000 Km² de aguas territoriales colombianas y zona económica exclusiva en el Caribe Occidental. De esta enorme extensión sólo unos 70 Km² corresponden a la porción terrestre y 2.000 Km² a aguas neríticas, esto es, sobre plataformas de islas y cayos; lo demás son aguas oceánicas. Esto es importante, por cuanto las aguas oceánicas equivalen, en términos de productividad biológica, a desiertos y así, las áreas productivas del Archipiélago resultan sustancialmente reducidas. La región se ubica entre la

zona de transición entre los trópicos húmedos y secos. El clima es controlado por la influencia de los vientos alisios, que determinan un régimen monomodal de precipitaciones con período seco entre diciembre y junio y balance hídrico deficitario. Las temperaturas, con promedio por encima de 25° centígrados, son estables, el clima seco y cálido mitigado por los vientos, es muy agradable a lo largo del año. Las islas de San Andrés y Providencia difieren en su naturaleza geológica, siendo la primera de origen coralino y la segunda volcánica, con alguna influencia coralina en el litoral; están asentadas en plataformas independientes entre sí y de la plataforma continental. El clima benigno propicia vegetación arbórea y arbustiva del tipo de bosque seco tropical en su transición a húmedo. La vegetación natural ha sido completamente transformada en cocotales, pasto o rastrojos en San Andrés y en la planicie costera de Providencia, pero se conserva, sólo parcialmente alterada, hacia las partes altas de Providencia. Las plataformas submarinas de islas, cayos y bancos están ocupadas por complejos arrecifales coralinos de gran belleza que influyen arrecifes barrera en San Andrés, Providencia y Quitasueño, atolones en algunos de los cayos, extensas praderas de fanerógamas marinas, bastos y fondos de arena y fragmentos coralinos, además de pequeños manglares y playas de arenas y rocas litorales. El grado de desarrollo logrado por las formaciones coralinas del Archipiélago es el mayor en Colombia y quizá también en el Caribe".¹

- Población: según el Censo Experimental de Población y Vivienda realizado el 30 de marzo de 1992 por el DANE, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene una población de 57.023 habitantes, de los cuales 45.39% son población nativa y 52.53% no nativa".² A ello habría que agregar los 330.000 turistas que llegan anualmente, según afirma el Procurador.

Dicha población se asienta en 27 Km², que es la extensión de la Isla de San Andrés.

Dice igualmente el Procurador en su concepto, "a principios del siglo XVI, época en la que se descubrió el Archipiélago, hasta los inicios de los años 50, el Departamento tuvo una población inferior a los 5.000 habitantes. Pero desde el año de 1953, año en que declaró como puerto libre, se disparó el crecimiento poblacional por la cantidad de inmigrantes atraídos por el desarrollo del comercio y del turismo." Según el INVEMAR, citado por la vista fiscal, "el crecimiento demográfico se incrementó bruscamente a 662 hab/año en el período 1951-1981, al final del cual la población llegó a ser más de seis veces superior (23.565 hab.), luego se aumentó dramáticamente a 2.162 hab/año en el período 1981-1988.

¹Cfr. Márquez, Germán. Proyecto Multinacional de Medio Ambiente y recursos Naturales. OEA-Colciencias. Archipiélago de San Andrés y Providencia. Perspectivas y Acciones Posibles. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales -IDEA-. Bogotá, 1992. pag 15

²DANE. Censo experimental de 1992. EN: Reconfiguración de nuevos frentes de poder territorial: el caso del Archipiélago de San Andrés y Providencia. Catalina Toro y el Profesor Darío Restrepo. CIDER. Bogotá, 1993

San Andrés es la isla más poblada del caribe, según se advierte en el cuadro siguiente:

**CUADRO
COMPARACION DE LA DENSIDAD DE LAS ISLAS DEL CARIBE**

ISLA	Km2	POBLACION	DENSIDAD
CURAZAO	472	159.067	337
BONAIRE	281	88.099	29
ARUBA	190	59.820	315
GRAN CAYMAN	220	7.000	39
SAN CRISTOBAL Y NEVIS	261	48.000	148
SAN VICENTE Y GRANADINAS	389	106.000	273
SANTA LUCIA	619	131.000	212
SAN ANDRES (1990)	27	72.293	2.677

FUENTE: Censo Dane 1985. Diccionario Enciclopédico Plaza y Janés, 1987. Almanaque Mundial, 1990

En la audiencia pública celebrada en el marco de este proceso se afirmó que incluso en el caso urbano San Andrés es la isla más poblada no del Caribe sino del mundo, por encima incluso de Japón.

De allí que Gallardo afirmara que "la implementación y aplicación de las disposiciones sobre control de densidad poblacional son de esencial prioridad para garantizar las posibilidades de conservación de la riqueza natural de nuestras islas y la supervivencia de una comunidad cuya cultura y étnica enriquecen el patrimonio de la nación colombiana -the implementation and application of the dispositions on control of population density are off essential priority to guatantee the possibilities of conservation of the natural richness of our Islands and the survival of a community whose culture and etchnic enriches the patrimony of the Colombian Nation-".³

- Acueducto: como bien anota la Fundación New Reef, "de mantenerse el acelerado crecimiento demográfico, será necesario disponer cada 13 años con el doble de la capacidad instalada manteniendo las limitadas dotaciones actuales".

- Alcantarillado: según la misma fundación New Reef, "la cobertura del alcantarillado sanitario sólo sirve al 30% de la población; se estima que el 20% cuenta con pozos sépticos anaerobicos, lo que nos da como resultado que el 48% de la población no da ningún tipo de tratamiento a las aguas residuales."

- Basuras: la fundación New Reef añade que "si bien la isla cuenta con una planta de reciclaje de basuras con capacidad de 15 toneladas y un relleno sanitario, que no opera como se proyectó, pues el volumen de basuras de la

³Vid. Gallardo Archbold, Julio E. San Andrés, Providencia and Santa Catalina. Law 47 of 1993 from the Congress of Cucuta to the Constitution of 1991. Bogotá, 1993. pag 68.

isla es mayor que la capacidad de procesamiento de la planta. Por tal motivo, el relleno sanitario no es más que un basurero, al que posteriormente se le agregó tierra; es ahora con el paso del tiempo cuando vemos que por la mala administración, se presenta incendio continuo en el relleno a causa de los gases que produce la biodegradación de las basuras."

- Energía: es conocido el deficiente suministro de energía de la Isla que obliga a continuos racionamientos, pues la planta es insuficiente para atender la demanda.

- Construcción: existe un "consumo anual de 60.000 metros cúbicos de arena bioclástica de origen coralino con destino a la construcción", según anota el Ministerio de Gobierno.

- Servicios públicos: según el Ministerio de Gobierno, existen en la Isla "5.500 familias aproximadas sin acceso a los servicios públicos básicos".

- Educación: hay en la Isla, según el Ministerio de Gobierno, un "crecimiento poblacional estudiantil en un 97.4% en los últimos 10 años".

- Recursos naturales: los recursos naturales del Departamento Archipiélago vienen sufriendo un deterioro irreversible. La fauna y flora tanto terrestre como marítima se está acabando. Los arrecifes de coral han igualmente sufrido grave daño. Como anota Márquez, "el Archipiélago y en particular las islas y sus plataformas marinas son de una enorme fragilidad ecológica; los recursos naturales como aguas, suelos y pesca son escasos y están sometidos a manejos inapropiados; aunque ciertos recursos son limitados, otros como el paisaje, la biodiversidad y la posición geográfica tiene potencial significativo; y la gestión adecuada y oportuna de estos recursos puede lograr rendimiento sostenido que garantice el bienestar de la comunidad y un aprovechamiento razonable de recursos escasos".⁴ En otras palabras, "las actividades de los 'desarrolladores' están en conflicto con los sistemas biológicos frágiles de las islas. La evidencia es que esta confrontación está destruyendo por completo el equilibrio ecológico, económico y socio-cultural".⁵

b) De las Conclusiones

Para la Corte Constitucional, de las pruebas reseñadas se concluye que de continuarse el incremento poblacional que viene presentándose en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, antes del siglo XXI se verá comprometida de manera letal e irreversible la supervivencia de la especie humana. En efecto, antes del fin de la centuria, por simple proyección de las cifras actuales sobre incremento poblacional, San Andrés tendría más de 100.000 habitantes, asentados en sólo 27 de los 70 Km² que tiene el Archipiélago en su conjunto, lo cual haría inviable la supervivencia del hombre.

⁴Márquez, Op cit. pag 15

⁵Marie Mow, June. Inderena. San Andrés, 1987.

Es más, si, por vía de hipótesis, la población actual no aumentase -lo que los economistas llaman *ceteris paribus*-, la vida también se vería amenazada, como quiera que los altos índices de consumo de los escasos recursos naturales terminarían necesaria y fatalmente por acabar con éstos. En efecto, según se vió, los servicios públicos básicos o indispensables para la vida -acueducto, alcantarillado, tratamiento de basuras, energía, etc.-, se irán agotando hasta llegar a la terminación del suministro del servicio.

De entre la población, indiscutiblemente el mayor precio lo pagarían los raizales, con lo cual de paso se atentaría contra la garantía constitucional de protección de la diversidad étnica y cultural del país.

Así mismo, en tierra y mar se presenta un consumo masivo de los recursos que atenta contra la supervivencia de la fauna y flora terrestre y marítima. Al ritmo actual pronto desaparecerán muchas especies.

Igualmente se está atentando contra la conservación de los arrecifes de coral. Providencia ostenta la especial característica de tener el único arrecife de coral barrera en el Océano Atlántico. Un arrecife de coral es una formación milenaria de la que podría afirmarse que "se ha formado por el ahorro de centavos y ahora se gasta por millones"⁶. Necesariamente habrá un punto de extinción irreversible.

La Corte observa pues con preocupación que del material probatorio allegado a este proceso se deduce que San Andrés, Providencia y Santa Catalina son unas especies en vías de extinción, ya que la densidad y el desarrollo están desbordando hasta límites de no retorno el sistema biológico frágil de las islas.

En síntesis, por las abundantes pruebas allegadas a este proceso la Corte Constitucional concluye que lo que está en juego en el proceso de la referencia no es tanto un problema de orden técnico como un problema esencial: la vida o, mejor, la amenaza de muerte.

SEGUNDA PARTE: CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 2762 DE 1991

A continuación se estudiarán unas nociones sobre la constitucionalidad tanto en general como en particular de cada una de las normas acusadas.

a) De las Nociones Generales

El tema jurídico objeto de estudio que nos ocupa es básicamente el siguiente⁷:

¿Al momento de confrontar las limitaciones a los derechos de los extranjeros y de los colombianos no residentes para ingresar, circular,

⁶Idem.

⁷Este interrogante constituye lo que la doctrina ha denominado una "sub-regla" o una norma "sub-constitucional".

residir, trabajar, estudiar, elegir y ser elegido en condiciones de igualdad en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, consagradas en el Decreto 2762 de 1991, con los objetivos de protección especial de la supervivencia humana, raizal y ambiental que autoriza el artículo 310 de la Constitución, se encuentra que los medios establecidos en aquellas son de tal naturaleza o magnitud que rebasan los fines consagrados en éstos, de suerte que la norma es contraria a la Constitución?

En los subcapítulos siguientes se desglosa el estudio de este interrogante, comenzando con la regulación constitucional del régimen especial de las islas.

Del régimen constitucional especial consagrado para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El artículo 310 de la Constitución establece lo siguiente:

ARTICULO 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 (negrillas de la Corte).

Por su parte el artículo transitorio 42 de la Carta señala:

ARTICULO 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.

Fue pues en virtud de estas dos disposiciones constitucionales que se expidió el Decreto 2762 de 1991.

Observa la Corte que fue voluntad explícita del constituyente consagrar un régimen especial y distinto para este Departamento Archipiélago, así como asegurar la efectividad de dicho régimen mediante el expediente de la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.

En este sentido la Corte desea realizar las siguientes cinco precisiones:

Primero, el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente el artículo 2° superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial. De allí que el artículo 188 idem indique que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional.

Ahora bien, unidad nacional no significa intolerancia con la diversidad. Por el contrario, los artículos 7° y 8° superiores consagran el deber de conservar la diversidad étnica y cultural y las riquezas naturales de la nación. Por ello la unidad nacional implica el reconocimiento del pluralismo, que es también un valor fundante del Estado consagrado en el preámbulo y en los artículos 1° y 2° de la Constitución. En consecuencia, observa la Corte que el Decreto que nos ocupa es una norma especial que pretende consagrar un régimen excepcional a la regulación general del país para una región especial, con el ánimo de establecer mecanismos que permitan conservar la unidad nacional en un ambiente pluralista y heterogéneo.

Segundo, el régimen especial consagrado en el Decreto 2762 de 1991 debe ser en lo posible un régimen temporal, es decir su vigencia se justificaría sólo mientras se den las circunstancias especiales; se trata pues de una respuesta a un problema concreto, que al desaparecer éste debería igualmente desaparecer aquélla.

Tercero, y como consecuencia de lo anterior, los derechos plenos son la regla general y sus limitaciones son la excepción. Ello porque en un Estado social de derecho la vida digna de las personas es el fin último del poder. Tal dignidad, que bebe en las fuentes del humanismo y la democracia, implica entonces que allí donde por circunstancias excepcionales sea necesario limitar los derechos debe hacerse con el mínimo de sacrificio de los mismos. En este marco entonces se inscribe la norma sub júdice, de suerte que su lectura por parte de los operadores jurídicos debe apuntar siempre a minimizar las limitaciones a los derechos que en ella se restringen.

Cuarto, en el Decreto estudiado se establece, como se anotó, un régimen especial, que en algunas de sus disposiciones (art. 3° literal b) consagra facultades discrecionales para la Junta Directiva de la Oficina de Control de Circulación y Residencia del Departamento Archipiélago, las cuales deben ser ejercidas de manera razonable y no arbitraria, como por ejemplo la calificación de la "buena conducta" de las personas y aún la calificación de su "solventía económica". Estos conceptos son denominados por la doctrina "cláusulas abiertas" o "conceptos jurídicos indeterminados". Respecto de ellos ha sostenido García de Enterría que el margen de apreciación que los conceptos jurídicos indeterminados permiten no implican en ningún caso una

discrecionalidad para determinar si ellos objetivamente existen o no.⁸ En este sentido el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo señala que "en la medida en que el contenido de una decisión... sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa". Es por ello que deben tener mucha prudencia y mesura las autoridades encargadas de calificar los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la norma estudiada, con el fin de evitar la arbitrariedad.

Y quinto, y como consecuencia del punto anterior, las decisiones de las autoridades del Departamento Archipiélago en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto 2762 de 1991 son decisiones administrativas objeto del control tanto administrativo como contencioso. Ello porque en un Estado social de derecho las competencias son regladas y su ejercicio debe someterse al principio de legalidad, que implica no sólo la observancia en la formación y aplicación de los actos sino también su control.

De las limitaciones a los derechos de extranjeros y colombianos no residentes

Se encuentra a estudio de la Corporación la constitucionalidad de una norma especial que consagra limitaciones a derechos constitucionales fundamentales de las personas no residentes en San Andrés, sean nacionales colombianos no residentes en el Departamento Archipiélago o sean extranjeros.

Lo anterior, observa la Corte, debe ser interpretado a la luz de las siguientes consideraciones:

Como lo señala el artículo 1° de la Constitución, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Y el artículo 287 añade en su inciso primero que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley."

Se observa pues que las diversas limitaciones a los derechos de las personas no residentes en el Departamento Archipiélago, y el consecuente incremento de autonomía de dicha entidad territorial, deben ser interpretadas en el marco del Estado unitario, uno de cuyos postulados básicos es la unidad de acción y decisión en las materias que la Constitución ha reservado al nivel nacional de gobierno.

Es en este sentido que se inscribe el concepto del Procurador General, compartido por la Corte, cuando solicita que "las autoridades de San Andrés no vulneren el marco de competencias y el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Ministerio Público y de otras autoridades" [nacionales].

⁸Vid. García de Enterría, Eduardo. La lucha contra las impunidades del poder. Tercera edición. Cuadernos Civitas. Madrid, 1983. pag 63

En este orden de ideas, las limitaciones a los derechos de las personas no residentes en el Departamento que nos ocupa deben ser entendidas en el sentido de que ellas no cobijan a las autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones.

Fijado así el alcance de la norma en estudio, ha de entenderse en lo sucesivo que dicha norma se refiere a los extranjeros y a los nacionales colombianos no residentes en el Departamento que no sean autoridades nacionales en el ejercicio de sus funciones.

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.

Igualmente se destaca que la consagración explícita de la igualdad tiene por lo menos tres dimensiones en la Constitución: como generalidad, como equiparación y como diferenciación, así:

- 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. 2º, 8º, 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 2º y 3º (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.⁹ 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.¹⁰ En una tercera sentencia la Corporación ha defendido el trato desigual para las minorías.¹¹ 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;**

⁹Corte Constitucional. Sentencia N° T-02 de 1992

¹⁰Corte Constitucional. Sentencia N° T-422 de 1992

¹¹Corte Constitucional. Sentencia N° T-416 de 1992, reiterada en el fallo T-429 del mismo año

- 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.

A continuación se analizan estos cinco requerimientos.

La igualdad ante la ley era una de las reivindicaciones fundamentales de la Revolución francesa de 1789. Se trataba, sin embargo, de una igualdad puramente formal: se configuraba como una identidad de posición de los destinatarios de la ley.

La igualdad liberal implicó el surgimiento en el siglo XIX de las características clásicas de la ley: la Ley debe ser universal, es decir, que su validez alcanza a todos los ciudadanos; debe ser general y abstracta, esto es, debe elaborarse para la generalidad y no para un grupo o grupos de ciudadanos; debe, en fin, ser duradera, o tener vocación de tal, no procediendo las leyes elaboradas para situaciones concretas. Se trata, en suma, de excluir las "leyes singulares", con destinatarios concretos.

No obstante este concepto de igualdad ha experimentado notables transformaciones en este siglo que han redundado, en cierto modo, en una superación de su carácter puramente formal. Este proceso comenzó en la década del 30 con el moderno sistema tributario, en el que es generalmente admitido el principio de progresividad, según el cual las cargas tributarias se establecen no ya de forma proporcional a los bienes del contribuyente, sino de forma progresiva, de manera que se equipare el sacrificio económico.

La evolución posterior ha continuado esta misma línea, separándose cada vez más del concepto formal de igualdad ante la ley y adentrándose en el de igualdad material, esto es, igualdad dentro de la ley o en la ley y en el terreno de la aplicación de la ley. En cierta forma, ello ha supuesto la ruptura, al menos parcial, de los caracteres de universalidad, generalidad, abstracción y duración de la ley, al admitirse las leyes singulares o sectoriales -con destinatarios individuales grupales concretos-, las leyes temporales -cuya validez se persigue solo durante una época concreta- y las leyes diferenciadoras que, aún siendo generales o duraderas, otorgan distintos tratamientos a los destinatarios en función de sus características. Este fenómeno, por otra parte, no es gratuito, sino que viene determinado por la constatación de que las situaciones reales de los individuos y de los grupos no son iguales y por la obligación que la Constitución impone a los poderes públicos de procurar que esa igualdad sea "real y efectiva". Si a ello se une la complejidad de la sociedad moderna y el acusado intervencionismo estatal, se llega como conclusión lógica a que un gran número de normas otorgan, hoy, tratamiento diferente a situaciones que se entienden distintas.

Como anota García Morillo a propósito del caso español, "la igualdad se configura hoy, pues, como una noción completamente diferente a la de la igualdad ante la Ley que predicaron las revoluciones liberales: se construye, sobre todo, como un límite de la actuación de los poderes públicos y como un mecanismo de reacción frente a la posible arbitrariedad del poder. No se trata ya de que éstos no puedan, en sus actuaciones, diferenciar entre individuos o grupos: se trata de que, si lo hacen, su actuación no puede ser arbitraria. Es, por lo tanto, un principio negativo, limitativo, que acota un ámbito de actuaciones de los poderes públicos, y reaccional, que permite reaccionar frente a las actuaciones de éstos cuando sean arbitrarias".¹²

En este sentido, la evolución del concepto ha permitido las diferentes acepciones que de la expresión "igualdad" realiza el texto constitucional, y la que obliga a interrelacionar todas ellas, así: la igualdad como valor (preámbulo) implica la imposición de un componente fundamental del ordenamiento; la igualdad en la ley y ante la ley (artículo 13 inciso 1º, desarrollado en varias normas específicas) fija un límite para la actuación promocional de los poderes públicos; y la igualdad promocional (artículo 13 incisos 2º y 3º) señala un horizonte para la actuación de los poderes públicos.

De esta forma, la expresión "igualdad" pierde el sentido unívoco, exclusivamente formal, que tenía en los ordenamientos liberales, y se enriquece con una multiplicidad de acepciones que habrá que aplicar a cada caso concreto para determinar su conformidad con la Constitución.

Ahora bien, el derecho a la igualdad se configura a partir de las siguientes características:

En primer lugar, la igualdad **es un derecho subjetivo** de los colombianos que, en consecuencia, puede ser invocado ante los tribunales.

Así, la igualdad es un derecho típicamente relacional. Es difícil, en efecto, concebir el derecho a la igualdad como un derecho autónomo, como es difícil en una violación del derecho a la igualdad que no comporte, simultáneamente, la vulneración de otro derecho. Esto es así porque la específica naturaleza de la igualdad ante la ley exige que su transgresión se proyecte sobre algún campo material concreto: no se viola la igualdad en abstracto, sino en relación con el acceso a los cargos públicos, la libertad de residencia, de circulación o de religión, para poner unos ejemplos.

El derecho a la igualdad reviste, por ello, un carácter genérico, en la medida en que se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas y, muy en particular, sobre las que median entre los ciudadanos y las ramas del poder público. No es, pues, un derecho a ser igual que los demás, sino a ser tratado igual que los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se construyan.

De este carácter de la igualdad como derecho subjetivo se deriva, a su vez, su segunda característica: la igualdad es, también, **una obligación constitucionalmente impuesta a las ramas y órganos del poder público**, obligación consistente en tratar de igual forma a cuantos se encuentran en

¹²García Morillo, Joaquín. Derecho Constitucional. Volumen I. el ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Editorial *Tirant lo Blanch*. Valencia, 1991. pags 143

iguales situaciones de hecho. Desde esta perspectiva, la igualdad mantiene su carácter de derecho subjetivo pero lo proyecta, además, como una obligación de los poderes públicos que guarda una estrecha relación con la imparcialidad de que trata el artículo 209 superior: los poderes públicos no pueden tratar a los ciudadanos según su libre consideración, ni tampoco pueden realizar tratamientos diferentes en función de su sexo, su pertenencia a una u otra raza u otras características personales; han de ofrecer un tratamiento similar a todos cuantos se encuentran en similares condiciones.

Constituida como una obligación de tratar por igual a los iguales, la igualdad, arroja, así, su tercera característica: **la de ser un límite a la actuación del poder público.**

"La igualdad está constitucionalmente configurada, por tanto -nos dice García Morillo-, con un carácter trifronte: el artículo 14 CE., al establecer el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita al poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas (STC 49/82, Caso Metasa)".¹³

Ahora la realidad colombiana incontestable es que los ciudadanos y los grupos sociales se hallan, en realidad, en una situación de desigualdad: podrán ser iguales ante la ley, pero no lo son en la realidad. Esta desigualdad de hecho está constitucionalmente considerada en el artículo 13 inciso 2°, cuando instituye a los poderes públicos en la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que supone el reconocimiento constitucional de que hoy no lo son.

Por esta vía se transita hacia la distinción entre discriminación y diferenciación, que es el elemento fundamental para calibrar el alcance del principio de igualdad. Dicho principio, en efecto, veta la discriminación, pero no excluye que el poder público otorgue tratamiento diverso a situaciones distintas -la diferenciación-. El artículo 13 de la Constitución no prohíbe, pues, tratamientos diferentes a situaciones de hecho diferentes. La distinción entre discriminación y diferenciación viene, a su vez, determinada porque la primera es injustificada y no razonable. Discriminación es, por tanto, una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable, o sea arbitraria, y solo esa conducta está constitucionalmente vetada. A contrario sensu, es dable realizar diferenciaciones cuando tengan una base objetiva y razonable.

Así las cosas, el punto consiste, entonces, en determinar cuáles son los elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y los que no lo permiten.

En este sentido, la actuación de las ramas del poder público que implique tratos diferentes debe reunir una serie de características, para que no sea discriminatoria, a saber:

La **primera** condición para que un trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible es la desigualdad de los supuestos de hecho. La

¹³Idem, pag 145

comparación de las situaciones de hecho, y la determinación de si son o no idénticas, se convierte, así, en el criterio hermeneúutico básico para concluir si el trato diferente es constitutivo de una discriminación constitucionalmente vetada o de una diferenciación admisible.

La **segunda** condición es la finalidad. No es conforme con el artículo 13 una justificación objetiva y razonable si el trato diferenciador que se otorga es completamente gratuito y no persigue una finalidad que ha de ser concreta y no abstracta.

La **tercera** condición es que la diferenciación debe reunir el requisito de la razonabilidad. No basta con que se persiga una finalidad cualquiera: ha de ser una finalidad constitucionalmente admisible o, dicho con otras palabras, razonable. Ello implica que la diferenciación deba ser determinada no desde la perspectiva de la óptima realización de los valores constitucionales - decisión política de oportunidad-, sino de la perspectiva de lo constitucionalmente legítimo o admisible.

La **cuarta** condición es que la diferenciación constitucionalmente admisible y no atentatoria al derecho a la igualdad goce de racionalidad. Esta calidad, muy distinta de la razonabilidad, consiste en la adecuación del medio a los fines perseguidos, esto es, consiste en que exista una conexión efectiva entre el trato diferente que se impone, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue.

Se observa que las semejanzas y diferencias entre racionalidad y razonabilidad son manifiestas, según se desprende de las siguientes líneas:

- Mientras que la RAZONABILIDAD hace relación a lo constitucionalmente admisible, la RACIONALIDAD hace relación a la conexidad;
- La primera apunta a una finalidad legítima mientras que la segunda apunta a una finalidad lógica;
- Una -la primera- hace alusión a la coherencia externa, esto es, con los supuestos de hecho; la otra -la segunda- hace alusión a la coherencia interna, es decir, es un fenómeno estructural;
- Por último, lo razonable es de la esfera de la lógica de lo humano -material-, mientras que lo racional es de la esfera de la lógica formal.

En otras palabras, la razonabilidad hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto. Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad. La racionalidad, en cambio, expresa el ejercicio de la razón como regla y medida de los actos humanos. Es, simplemente, producto de la esencia racional del ser humano.

Por lo anterior es posible afirmar que no es improbable que se presente la eventualidad de que un trato desigual "racional" -el supuesto de hecho, el trato desigual y la finalidad sean coherentes entre sí- no sea "razonable", porque la finalidad perseguida no es constitucionalmente admisible, como tampoco cabe desechar que unos supuestos de hecho distintos con una estructura razonable sea objeto de una diferenciación irracional.

Y la **quinta** condición consiste en que la relación entre los anteriores factores esté caracterizada por la proporcionalidad. Ello por cuanto un trato desigual fundado en un supuesto de hecho real, que persiga racionalmente una finalidad constitucionalmente admisible sería, sin embargo, contrario al artículo 13 superior, si la consecuencia jurídica fuese desproporcionada. La proporcionalidad no debe confundirse, sin embargo, con la "oportunidad" o el carácter de óptima opción de la medida adoptada: estos dos son criterios políticos que quedan, por lo tanto, excluidos del juicio jurídico de constitucionalidad.

2) Del caso concreto

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional entra a analizar si el Decreto 2762 de 1991 desconoce o no el derecho de igualdad.

A este respecto es necesario poner de manifiesto que en principio podría pensarse que son inconstitucionales las diferenciaciones introducidas por la norma sub lite a propósito del origen de las personas, que es justamente uno de los elementos considerados como discriminatorios en el inciso primero del artículo 13 superior. En efecto, se destaca que por ejemplo el artículo 2° otorga el derecho de residencia, entre otras, por haber "nacido en el territorio". Entonces, se pregunta esta Corporación si ¿estas distinciones realizadas por el Decreto demandado desconocen el derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991?

La Corte responde que la **norma que nos ocupa es conforme con la Constitución**, por los siguientes motivos:

Primero, desde el punto de vista formal, el artículo 310 de la Constitución autoriza a la ley para expedir un régimen especial para el Departamento Archipiélago, como se anotó anteriormente. Es decir, fue voluntad expresa del constituyente establecer un régimen excepcional para una región especial del país.

Segundo, desde el punto de vista material, las diferenciaciones introducidas por la norma estudiada al derecho de igualdad reúne los cinco requisitos arriba señalados. Se advierte pues que la Corte, celosa por el respeto de la Constitución, no se detuvo en el estudio de la mera permisión formal para expedir esta norma sino que entró a su estudio de fondo. En este sentido la Corporación ha encontrado que los matices introducidos al derecho de igualdad en el Decreto 2762 de 1991 no son contrarios a la Constitución, sino que tienen su sustento jurídico, como se demuestra a continuación:

1) Que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho:

Mientras que las personas residentes en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ven comprometida su supervivencia a causa de la altísima densidad demográfica en un territorio insular, las demás

personas, de residencia continental carecen de tal amenaza y por tanto se encuentran en diferente situación de hecho.

2) Que el trato distinto tenga una finalidad:

El objetivo del Decreto 2762 de 1991 no es otro que el señalado en el artículo 1° del mismo, que dice:

El presente decreto tiene por objeto limitar y regular los derechos de circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el artículo 310 de la Constitución Política.

3) Que la finalidad sea razonable:

La limitación a los derechos de circulación y residencia en aras del control de la densidad en las Islas es una finalidad razonable en la medida en que ella es constitucionalmente admisible, como quiera que está explícitamente consagrada en el inciso segundo del artículo 310 de la Carta, que dice:

... se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población...

Y la limitación del derecho a la circulación también está consagrada en forma explícita por los artículos 24 de la Constitución y 22 del Pacto de San José de Costa Rica, como se verá más adelante.

4) Que el supuesto de hecho guarde una racionalidad interna:

Los requisitos establecidos en la norma revisada para limitar la circulación y residencia en el Departamento Archipiélago son coherentes con la finalidad de controlar la densidad en las Islas, en la medida en que mediante nexo causal aquéllos conducen a ésta. En otras palabras, se controla ciertamente la densidad mediante la fijación de requerimientos objetivos para poder circular y residir allí, como quiera que lo uno conduce a lo otro.

5) Que el trato diferenciado sea proporcionado:

Como se verá en su oportunidad, del análisis de cada uno de los requisitos consagrados en los artículos 2° y siguientes del Decreto 2762 de 1991 para efectos de ostentar la calidad de residente permanente o temporal en el Departamento que nos ocupa, se infiere que ellos son proporcionales a la finalidad perseguida. Así, por ejemplo, mientras que para ser residente permanente se exige, entre otras, "haber nacido en territorio del Departamento" (art. 2°), para ser residente temporal "el interesado deberá demostrar -además de otros requisitos- que tiene vivienda adecuada y capacidad económica para su sostenimiento" (art. 7°). En cada caso la consecuencia jurídica de la norma guarda proporción con sus supuestos.

De la circulación

El artículo 24 de la Constitución dice:

ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

El artículo 310 superior autoriza a la ley para expedir un régimen especial para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y expresamente menciona el derecho de circulación como un derecho susceptible de ser limitado en aras de garantizar los altos fines protectores de la vida, la cultura y el ambiente allí mencionados.

Y el artículo 22 del Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, dice:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la **salud públicas** o los derechos y **libertades de los demás**.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1º puede asimismo ser **restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público...** (negritas fuera de texto).

Ahora bien, este Pacto rige en Colombia con carácter vinculante y supralegal, de conformidad con lo establecido al efecto por el artículo 93 de la Constitución.

Así las cosas, el claro que tanto la Constitución como el Pacto establecen que la ley puede limitar el derecho a la circulación, como en efecto lo hace la norma revisada. Por tanto formalmente existía la facultad para hacerse tal limitación.

Y ya desde el punto de vista del contenido, el Pacto enumera las causales por las cuales se podría válidamente limitar la circulación, entre las que sobresalen en este caso las siguientes:

De un lado, "la salud pública y las libertades de los demás": estas causales, evidentes en el caso que nos ocupa, son de cobertura nacional y cobijan por ejemplo el derecho a la protección al ambiente.

Y de otro lado, "las razones de interés público con cobertura territorial": esta causal, también manifiesta en este caso, es de cobertura en "zonas

determinadas", según el Pacto. Por interés público debe entenderse, siguiendo a Riveró, "un conjunto de necesidades humanas: aquellas a las cuales el juego de las libertades no atiende de manera adecuada, y cuya satisfacción condiciona sin embargo el cumplimiento de los destinos individuales".¹⁴

Obsérvese por otra parte que con la norma objeto de examen de constitucionalidad no se prohíbe la circulación de plano en el Departamento Archipiélago -el núcleo esencial-, sino sólo la circulación por fuera de los requerimientos allí enunciados, según se desprende de los artículos 2° a 11 del Decreto 2762 de 1991.

Por tanto ni formal ni materialmente se desconoce el derecho a la circulación en las Islas de las personas no residentes.

Del trabajo

El artículo 25 de la Constitución establece lo siguiente:

ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Y el artículo 26 complementa al anterior, al afirmar:

ARTICULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Se observa pues que el derecho al trabajo es un derecho constitucional que será regulado por la ley, entre otros motivos, para evitar "un riesgo social". Como se anotó en su oportunidad, por la alta densidad de las Islas, que compromete incluso la supervivencia, la limitación al núcleo esencial del derecho al trabajo -puesto que no lo suprime del todo- es constitucional en este caso concreto porque busca evitar los riesgos letales involucrados, como se lee en los artículos 5° (numeral 1°), 12 y 13 del Decreto 2762 de 1991. Añádase a lo anterior, como se anotó en su oportunidad, que el artículo 310 de la Constitución autoriza la expedición de normas especiales -como ésta- para el Departamento Archipiélago, con el fin de establecer una discriminación positiva en favor de una comunidad que allí habita, como quiera que se encuentra amenazada su supervivencia, su cultura y su entorno físico.

¹⁴Riveró, Jean. *Droit Administratif*. Dalloz. 1o edition. Paris, 1983. pags 10 y 11. Existe la versión en castellano de esta obra, traducida por la Universidad Central de Venezuela.

Por tanto tampoco este derecho es objeto de vulneración en este caso.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional desea aclarar el alcance de esta limitación respecto de los servidores públicos nacionales que ejercen jurisdicción o autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar, al igual que todos los integrantes de las fuerzas militares o de policía y los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que ingresen en ejercicio de sus funciones al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así:

Este grupo de servidores públicos del nivel nacional son ciertamente objeto de la tarjeta de residente temporal, pero con fines de registro mas no de control, de suerte que no les son aplicables las normas relativas a el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso segundo del artículo 8°, ni el tiempo de duración de la tarjeta (art. 10), ni las causales de pérdida de la tarjeta (art. 11), ni tendrán que pagar por la tarjeta (art. 32).

Es pues en este sentido que la norma revisada es conforme con la Constitución.

Por otra parte la Constitución señala en el artículo 305 numeral 13 la forma de designación de los directores seccionales de los servicios nacionales con presencia institucional en los departamentos.

De la educación

El artículo 27 de la Carta de 1991 establece que "el Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra." Esta disposición es concordante con los artículos 67 y 68 ídem. Este último anota en su inciso quinto que "los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural".

Por su parte el Decreto objeto de revisión afirma en el artículo 5° numeral 2° que sólo los residentes en el Departamento "tendrá derecho a estudiar en un establecimiento educativo del Archipiélago".

Se trata aquí de nuevo de una limitación un derecho fundamental pero que por disposición expresa del artículo 310 superior es conforme con la Constitución: Ello porque la norma debe ser entendida en su contexto, así: según el artículo 17 del Decreto 2762, las personas no residentes sólo pueden permanecer hasta cuatro meses al año en el Departamento y en calidad de turistas. A tales personas no se les cercena el derecho a estudiar en su lugar de origen. Pero cuando llegan a las Islas, no siendo residentes -temporales o permanentes-, adquieren la calidad de "turistas" y no pueden estudiar en establecimientos educativos, básicamente porque los cursos regulares exceden dicho lapso. Se trata pues de una limitación que si no estuviese escrita el resultado fáctico sería el mismo, porque de todos modos los turistas no podrían estudiar. No sobra agregar a lo anterior que, por definición, los turistas hacen turismo para descansar de sus estudios. Por otra parte la limitación a los no residentes va acompañada de la protección a la identidad cultural de los raizales.

De los derechos políticos

El artículo 40 de la Carta es del siguiente tenor:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido...

Esta norma es concordante con los artículos 3° y 103 de la Carta.

Pues bien, la exigencia consagrada en el numeral 4° del artículo 5° del Decreto objeto de estudio, en el sentido de que sólo los residentes del Departamento Archipiélago podrán "ejercer el derecho al sufragio para las elecciones departamentales y municipales", admite dos reflexiones: primero, ella no dice nada nuevo, pues el artículo 1° de la Ley 2a. de 1992 dice lo mismo pero para todo el país, pues es apenas natural en una democracia que los habitantes de una entidad territorial elijan a sus representantes en las respectivas circunscripciones electorales. Así está establecido en el artículo 316 de la Carta y así lo reiteró esta Corporación cuando encontró constitucional la Ley citada.¹⁵ Segundo, obsérvese que no se limita el derecho a votar en elecciones para Congreso y Presidente de la República, así como demás votaciones de la democracia participativa, diferentes a las dos excepciones allí establecidas, quedando intacto el derecho político para efectos de pronunciarse sobre los intereses diferentes a los locales y seccionales. Es pues una regulación constitucional -e inocua- de los derechos políticos, pues de todas maneras el artículo 310 de la Carta facultaba su especial regulación.

Así las cosas, el derecho político tampoco es menoscabado en la norma estudiada.

Una vez estudiados los cinco derechos limitados de manera especial por el Decreto 2762 de 1991 -igualdad, circulación, trabajo, estudio y derechos políticos-, la Corte entra a analizar los objetivos buscados por el artículo 310 de la Constitución, con el fin de establecer la conexidad de aquéllos con éstos, como se procede a continuación.

De la supervivencia humana

El artículo 11 de la Constitución de 1991 dice que el derecho a la vida es inviolable. Igualmente el preámbulo coloca a la vida como valor superior del Estado. Si estas normas no existieran la situación sería igual, pues el instinto

¹⁵Corte Constitucional. Sentencia N° C-020 de enero 28 de 1993. Allí se dijo: "...por la doble vía del departamento que recibe votantes adicionales no residentes en su circunscripción como por parte del departamento que los envía o remite, se viola la autonomía de una entidad territorial seccional para 'governarse por autoridades propias'... si se permitiese la trashumancia electoral se violaría el principio de igualdad de los electores y de los candidatos a los cargos de origen popular".

natural de supervivencia no podría ser antijurídico en ningún caso. Incluso los artículos 5° y 94 consagran la existencia de derechos inalienables e inherentes a la persona -entre los cuales figura en primer lugar la vida-, que están por encima del ordenamiento normativo.

Así pues, estando, como está, la vida en el primer lugar de los intereses legítimos del hombre, no es de extrañar que el Decreto 2672 de 1991 desarrolle las normas constitucionales, en la medida en que el control de la densidad no tiene en última instancia otra motivación que la de proteger la vida o, si se quiere, hacer viable la vida.

Y por vida ha de entenderse en primerísimo lugar la vida humana, sin que ello excluya la protección adicional de la vida de la fauna y flora.

Es que en el fondo la cuestión que ocupa a esta Corporación es un problema de supervivencia: el riesgo que la norma revisada aspira superar es de orden letal no sólo para las generaciones venideras sino incluso para la población actual de las Islas. No hay otra opción distinta a la de salvar la vida.

De la supervivencia en un marco de dignidad

El nuevo marco axiológico de la Carta de 1991 no sólo apunta a la defensa de la vida humana, como se anotó en el acápite anterior, sino que apunta también a una forma cualitativa de la vida: la vida digna.

Así lo señala el artículo primero de la Constitución, que dice que el Estado colombiano se funda en el respeto de la dignidad humana. Igualmente la Declaración Universal de Derechos Humanos empieza así su preámbulo: Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la **dignidad intrínseca** y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Y su artículo primero afirma: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en **dignidad** y derechos... (negritas no originales).

Por tanto la Carta de 1991, a un fin esencial del Estado de orden ontológico - el ser humano-, le agrega una valoración, con el que hace unidad indisoluble -la dignidad-.

No podía ser de otra manera en un Estado social de derecho. En efecto, la sola supervivencia fáctica era al Estado formal de derecho lo que la supervivencia con dignidad es al Estado material de derecho. Como el derecho, la vida no se agota en la sola consagración retórica. En el Estado social de derecho sólo es concebible una cierta forma de vida: la vida digna, llena de contenido espiritual y material.

Estas ideas, caras a esta Corporación, se traducen en el caso concreto en el hecho de que la dignidad humana de las personas que habitan en las islas es amenazada por la densidad poblacional. En otras palabras, la alta densidad vulnera primeramente, desde luego, la supervivencia, pero vulnera también, y más flagrantemente, la vida digna. Así, es posible que físicamente los habitantes de la generación presente del Archipiélago no mueran a causa de

la densidad -cosa indecible de las futuras generaciones-, pero es un hecho que sus vidas ya no gozan de la misma calidad de vida que la generación pasada. La vida es amenazada, deteriorada, alterada, reducida, empobrecida, en fin, contaminada. La densidad pues vulnera la dignidad.

De la protección cultural de los raizales

El artículo 7° de la Carta dice así:

ARTICULO 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Por su parte el artículo 8° sostiene lo siguiente:

ARTICULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Ambas normas son concordantes con el artículo 310 superior precitado, que reitera lo anterior para el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En este orden de ideas, 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 (art. 7°) y tiene la calidad de riqueza de la Nación (art. 8°).

Ahora bien, 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.

De la protección ambiental -y el carácter ecológico de la propiedad-

Reza así el artículo 79 de la Constitución de 1991:

ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las reas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

El Decreto 2762 de 1991 afirma en sus considerandos "que están en peligro los recursos naturales y ambientales del Archipiélago por lo que se hace necesario tomar medidas inmediatas para evitar daños irreversibles en el ecosistema". De allí que el ordinal c) del artículo 26 del Decreto le atribuya

funciones a la Junta Directiva de la Oficina de Control de Circulación y Residencia -OCRE- para la "preservación, defensa y rescate de los recursos naturales del Departamento Archipiélago".

Es claro que el incremento poblacional desmesurado ejerce una presión sobre los recursos naturales de las Islas, en la medida en que la demanda de los mismos es superior a la oferta, desencadenándose así un proceso irreversible de deterioro del ecosistema. Tal proceso disminuye la calidad de vida de la población actual pero sobre todo compromete seriamente la supervivencia de las generaciones futuras. En otras palabras, el ecosistema -frágil, por esencia-, no es patrimonio exclusivo de la población actual. Se tiene el deber constitucional de proteger el medio ambiente (art. 95.8) para legar a las generaciones futuras un mundo vivible y vivible es con cierta calidad de vida.

Es por ello que esta Corporación encuentra, aquí de nuevo, una total armonía entre la norma revisada y la Constitución.

En cuanto a la propiedad, el artículo 58 superior afirma que a ésta "le es inherente una función ecológica". El propio artículo añade que en caso de conflicto "el interés privado deberá ceder al interés público o social". Esta disposición es concordante con el artículo 95.8 de la Carta, que dispone que "el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades... Son deberes de la persona y del ciudadano: 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano". Incluso el cumplimiento de "los deberes sociales del Estado y de los particulares" había sido señalado ya desde el artículo 2º ídem como uno de los fines esenciales del Estado. Así las cosas, las personas no residentes en el Archipiélago que sean titulares de una heredad en las Islas deberán soportar las limitaciones de orden temporal que consagra el Decreto para disfrutar permanentemente del dominio, justamente por la necesidad de proteger la ecología. De allí la constitucionalidad de la norma.

De la confrontación entre los medios y los fines

Por todo lo expuesto observa la Corte que los altos fines perseguidos por la Constitución norma y desarrollados por la norma sub exámine -la triple protección de la supervivencia humana, raizal y ambiental-, confrontados con los medios empleados para ello en el Decreto -limitaciones para ingresar, circular, residir, trabajar, elegir y ser elegido en las Islas-, **existe una total adecuación de éstos a aquéllos**, toda vez que los medios no son tan gravosos, desproporcionales, irracionales o irrazonables que desnaturalicen los derechos que el artículo 310 de la Carta autoriza limitar en normas especiales.

En otras palabras, el costo del fin buscado no es superior a éste ni sacrifica su núcleo.

Ello por cuanto la Carta en forma expresa dispuso en el artículo 310 que mediante un régimen especial podrán disponerse medios que limiten

ciertamente los derechos -como los previstos en el Decreto- pero que no sacrifiquen el núcleo esencial de los mismos.¹⁶

En este orden de ideas, nótese que los derechos a ingresar, circular, residir, estudiar, trabajar y ser elegidos son objeto de una diferenciación especial autorizada por el constituyente, de tal magnitud que ellos no son sacrificados o desnaturalizados o eliminados, sino simplemente parcialmente limitados con fundamento en una lectura especial del principio de igualdad material que se expuso en su oportunidad.

Por esta vía pues **cohabitan los derechos** protegidos por la norma -la vida-, con los derechos parcialmente limitados.

Obsérvese además que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, reitera en forma implícita la teoría del núcleo esencial de los derechos al establecer lo siguiente en su artículo 4°:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, **sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos** y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general de una sociedad democrática (negrillas fuera de texto).

Añádase a lo anterior que la norma respeta situaciones consolidadas tanto de raizales como de no raizales ya residentes en el Departamento Archipiélago y en general es una norma que limita los derechos de las personas que en el futuro deseen tanto ingresar como residir para ejercer determinados derechos en las islas, de suerte que no se afectan los derechos de ningún colombiano.

De la constitucionalidad de la norma

De conformidad con lo anterior, y a título de conclusión, la Corte Constitucional encuentra que **el Decreto 2762 de 1991 es conforme con la Constitución** Política de Colombia, ya que, por lo expuesto, no contradice los postulados superiores sino que los desarrolla, motivo por el cual lo declarará exequible en la parte resolutive de esta sentencia.

Del Articulado

A continuación se relaciona el contenido del articulado del Decreto 2762 de 1991, agrupado por materias, con el objeto de establecer su relación con los subcapítulos anteriores, donde obra ya específicamente la argumentación acerca de la constitucionalidad de dichas normas. He aquí el articulado:

¹⁶Ver sentencias de la Corte Constitucional Nos. T-02/92, T-411/92, T-426/92, T-530/92, T-432/92, T-612/92, C-014/93 y C-033/93, entre otras.

Artículo 1°.- Define el objeto del Decreto: limitar y regular los derechos de circulación y residencia.

Artículos 2° y 3°.- Establecen quién tiene derecho a fijar residencia en el Departamento Archipiélago.

Artículo 4°.- Regula el cambio de domicilio dentro de las Islas.

Artículo 5°.- Esta norma dice cuáles son los derechos de los residentes en el Archipiélago.

Artículo 6°.- Regula la pérdida de la calidad de residente.

Artículos 7° a 11.- Regulan la adquisición, derechos y pérdida de la residencia temporal en el Archipiélago.

Artículos 12 y 13.- Prescriben la forma de vinculación laboral de los no residentes.

Artículo 14 a 17.- Señalan los requisitos, derechos y limitaciones de los turistas.

Artículos 18 y 19.- Dicen quiénes se encuentran en situación irregular y sanciona tal modalidad.

Artículos 20 a 27, 31 y 35.- Estos artículos crean la Oficina de Control de Circulación y Residencia -OCCRE-, y le asignan diversas funciones tanto a su Director como a su Junta Directiva.

Artículos 28, 29 y 30.- Consagran sanciones para las agencias de viajes y las empresas transportadoras que no den cumplimiento al Decreto.

Artículos 32 y 33.- Adjudican funciones institucionales.

Artículo 34.- Señala la publicación de las medidas que se dicten para cumplir los objetivos del Decreto.

Artículos 36 y 37.- Indican las fechas de exigencia de los requisitos y de inicio de la vigencia del Decreto.

Disposiciones transitorias.- En dos artículos transitorios se regulan situaciones de transición.

De la relación de las anteriores normas se observa que, por lo expuesto en los capítulos anteriores -relativos a la igualdad de los derechos de circulación, trabajo, educación, participación política, ambiente sano, propiedad, patrimonio cultural y aspectos institucionales del Archipiélago-, ellas no violan la Constitución Política de Colombia.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto N° 2762 de 1991, por las razones expuestas en esta sentencia, en el entendido que a los servidores públicos nacionales que ejercen jurisdicción o autoridad política, judicial, civil, administrativa o militar, al igual que todos los integrantes de las fuerzas militares o de policía y los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que ingresen en ejercicio de sus funciones al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dicho Decreto se les aplica con las limitaciones establecidas en el cuerpo de esta sentencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General