

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

San Andrés, Islas, tres (03) de septiembre de dos mil doce (2012)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. JOSÉ MOW HERRERA

REFERENCIA : EXP. No. 88-001-23-31-000-2012-00042-00.
CLASE DE PROCESO : Acción de Cumplimiento.
DEMANDANTE : Fidel Antonio Corpus Suárez.
DEMANDADO : Gobernadora del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Procede la Sala de Decisión de la Corporación a dictar sentencia dentro de la acción de cumplimiento promovido por el ciudadano Defensor del Pueblo Regional, Fidel Antonio Corpus Suárez, en contra de la Gobernadora del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en calidad de Presidenta del Consejo Directivo de Coralina.

ANTECEDENTES:

El señor Defensor del Pueblo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 87 de la Constitución Nacional y en la ley 393 de 1997, presentó Acción de Cumplimiento con fundamento en los siguientes,

HECHOS

Que la Gobernadora del Departamento, como presidente del Consejo Directivo de Coralina, en uso de sus facultades otorgadas por el Acuerdo No. 011 de 2012, del Consejo Directivo y en cumplimiento de las Leyes 99 de 1993 , 1263 de 2008, el Decreto 1768 de 1994, Circular 1000-2-115203 del 27 de noviembre de 2006 y Acuerdo No. 001 de 2011, ha publicado aviso de convocatoria pública para la Elección del Nuevo Director de Coralina, en la página C-2 del periódico “The Archipiélago Press”, del 8 al 15 de junio de 2012, No. 413.

Que el Consejo Directivo de Coralina, ha venido sesionando ilegalmente sin los tres (3) representantes nativos de San Andrés, y Providencia, situación que ha heredado la Gobernadora, por lo cual, se le ha requerido, mediante escrito del 12 de junio de 2012, a la Gobernadora Departamental para que convoque a elecciones populares para que los raizales elijan a sus representantes al Consejo Directivo de Coralina y que se suspenda todo proceso que deba hacerse con y a través del Consejo hasta tanto los representantes raizales hayan sido posesionados.

Que aún sigue vigente la convocatoria para la elección del Director de Coralina.

PRETENSIONES

En consecuencia, pretende que la Gobernadora del Departamento en su condición de Presidente del Consejo Directivo de Coralina, convoque y realice la elección popular para elegir a los tres (3) miembros de la comunidad raizal, para formar parte del Citado Consejo Directivo de dicha Corporación.

MEDIDA CAUTELAR

Ante el eventual nombramiento del nuevo Director General de Coralina, solicitó, como medida cautelar, la suspensión inmediata de la convocatoria para su elección hasta tanto no se convoque a elecciones populares para elegir a los tres (3) representantes de la comunidad nativa raizal.

RENUENCIA

Aduce que la Gobernadora Departamental, se encuentra en renuencia para hacer la convocatoria de cara a la elección popular de los tres representantes de la comunidad raizal ante el Consejo Directivo de Coralina, conforme el artículo 24 de la Ley 47 de 1993, pues elevó solicitud para ese fin desde el día 12 de junio de 2012 (fl. 8), y hasta la fecha de la presente acción, no se ha procedido ni ha habido pronunciamiento alguno en ese sentido.

PRUEBAS

- Solicitud dirigida a la Gobernadora del Departamento para que convoque a la elección de los tres (3) Representantes de la comunidad raizal.

- Convocatoria a elección del nuevo director de Coralina.
- Prueba de Ausencia de Representación de la Población Nativa.
- Convocatoria para la elección de los representantes de la comunidad nativa al Consejo Directivo de Coralina del año 2006.
- Acuerdos 029 y 031 de 2006, por los cuales se suspendió la convocatoria para la elección de los representantes ante el Consejo Directivo de Coralina para el año 2006.
- Acción de tutela del 16 de julio de 2008.
- Fallo de tutela del 29 de julio de 2008.
- Acción de tutela del 26 de julio de 2012.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto interlocutorio No. 138 del 5 de Julio de 2012, el Juzgado Administrativo de esta ciudad, procedió a admitir la presente Acción de Cumplimiento, instaurada por el Dr. Fidel Antonio Corpus Suárez, en calidad de Defensor del Pueblo, se negó la medida cautelar solicitada y se adoptaron otras disposiciones (fls. 12 al 14).

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN.

Gobernadora Departamental.

En escrito fechado 10 de julio de 2012, recibido por el Juzgado Administrativo el 12 de julio del mismo año, la Gobernadora Departamental, a través de apoderada judicial, contestó la presente acción de cumplimiento, en la cual manifestó en lo pertinente que aun cuando la norma, cuyo cumplimiento se exige, se encuentra contemplado en el artículo 24 de la Ley 47 de 1993, recogida en el artículo 37 de la Ley 99 de 1993, que establece la participación de tres (3) representantes de la comunidad nativa, los cuales serán elegidos por elección popular, nunca ha existido reglamentación en torno al tema, ni se tiene definido a qué autoridad le competente asumir los gastos que implica la mencionada elección.

Además señala que, el accionante elevó solicitud ante la Administración Departamental, la cual estaba dirigida a la Gobernadora, más no en calidad de Presidenta del Consejo Directivo, lo que genera una falta de legitimación por pasiva, al no estar dirigida a la autoridad competente.

Por otra parte, que dado que en virtud de la Ley 99 de 1993, los miembros de la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento, creado por la Ley 47 de 1993, pasaron a conformar parte del Consejo Directivo de Coralina, y como quiera que aquella Ley no estableció el mecanismo de elección de los representantes de la comunidad nativa sino ésta, ha existido controversia en la forma de dicha elección.

Es así como el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en fallo del 5 de marzo de 1998, declaró la nulidad del Decreto No. 137 del 22 de febrero de 1995, proferido por el Gobernador del Departamento que hacía relación a la convocatoria a inscripción y elección de los representantes de la comunidad nativa al Consejo Directivo de Coralina. *“...superado este primer escollo, fueron elegidos los tres (3) miembros de la comunidad nativa (tres) ante el Consejo Directivo de Coralina, elegidos por elección popular”*.

Posteriormente el Ministerio del Medio Ambiente, expidió la Resolución No. 128 de 2000, estableciendo lineamientos para la elección de los representantes de la comunidad raizal, por lo cual, el 01 de septiembre de 2006, la Corporación publicó la convocatoria pública para la elección de los representantes de la comunidad raizal de la isla de San Andrés, ante el Consejo Directivo para el período 2007-2009, sin embargo, ninguna organización de la comunidad raizal se inscribió en la fecha establecida para el efecto, ni se postuló candidato alguno, lo cual, llevó al Consejo Directivo de la época a suspender la convocatoria, mediante los Acuerdos 029 y 031 del 22 de septiembre de 2006.

En el año 2008, un miembro de la comunidad raizal presentó acción de tutela al considerar que se vulneraba su derecho fundamental a la igualdad, al considerar que la representación de los miembros de la comunidad raizal había sido vetada. Mediante fallo del 29 de julio de 2008, el Juzgado Administrativo resolvió no tutelar el derecho fundamental a la igualdad solicitado por la tutelante, por cuanto lo que se discutía era el incumplimiento en la aplicación de una norma, la cual se debe hacer valer mediante otra acción legal diferente a la tutela y que la participación de la comunidad raizal en el Consejo Directivo, se debía a un conflicto electoral.

Que en la actualidad, existe un proyecto de Decreto trabajado en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desarrollando el tema, lo cual se puede constatar en acta de la sesión del Consejo Directivo de Coralina de fecha 28 de octubre de 2008, en donde se

establece que se han realizado todas las consultas posibles ante las diferentes autoridades pertinentes tales como el Ministerio del Interior, Registraduría del Estado Civil, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Consejo de Estado, para determinar cuál es la forma expedita para vincular a los representantes del sector privado al Consejo Directivo, ya que en cuanto al tema de elecciones populares, el Ministerio de Ambiente no tiene experiencia.

Por lo anterior, solicita que se declare la improcedencia de la presente acción, teniendo en cuenta que la gobernadora no es la autoridad competente para convocar a elecciones a los integrantes de la comunidad nativa que forma parte del Consejo Directivo de Coralina (fls. 17 al 21).

Ministerio Público.

En escrito de fecha 11 de Julio de 2012, el Ministerio Público señaló que, si bien la Ley 99 de 1993, estableció la participación de los miembros de la antigua Junta Directiva para la Protección de los Recursos Naturales y del Ambiente de que tratan los artículos 23 y 24 de la Ley 47 de 1993, y esta última norma prevé la elección popular de los representantes de la comunidad nativa, la Ley 99 se quedó en silencio al respecto, nunca existió reglamentación en la forma de elección de estos miembros ni se definió la autoridad que debía ser responsable de sufragar los gastos que implica una elección popular.

Por lo anterior, solicitó la vinculación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio del Interior y de Justicia (fls. 35 y 36).

Considerando el Juzgado Contencioso Administrativo de este circuito judicial, conforme a derecho la solicitud formulada por el Ministerio Público, mediante auto No. 148 del 18 de Julio de 2012, ordenó la vinculación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio del Interior y de Justicia al presente proceso y, a raíz de tal decisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución Nacional y numeral 16 del artículo 152 del CPACA., ordenó la remisión de la diligencia a este Tribunal Administrativo (fls. 135 y 136), la cual correspondió por reparto a este Despacho Judicial según Constancia Secretarial (fl. 144).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El día 31 de Julio de 2012, se recibió vía fax, escrito de contestación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, argumentando que en el presente caso resulta improcedente esta acción, habida cuenta que está sería viable en el evento en que la entidad a la que se pretende exigir el cumplimiento de una norma, se hubiera negado reiteradamente a hacerlo, pero ocurre que la entidad accionada ha propuesto mecanismos y fórmulas para solucionar la controversia, respecto a la expedición de la reglamentación reclamada, pero no se ha logrado la concertación total, razón por la cual pierde en este evento su razón de ser la acción de cumplimiento.

Por otra parte, que una Acción de Cumplimiento pueda prosperar, es requisito que la ley o el acto presuntamente incumplido se desprenda una obligación en forma clara y expresa, es decir, siempre y cuando haya un acto o un hecho que lleve a la convicción de que hay un inminente incumplimiento, además, que esta clase de acciones, como la tutela, tienen carácter residual, lo que implica que son improcedentes cuando los interesados tienen a su alcance otros mecanismos de defensa judicial, ni que la norma haya establecido gastos de ninguna clase, por lo que propuso la excepción de falta de requisitos formales, solicitando, además, que se denieguen todas las pretensiones de la demanda (fls. 148-153).

Ministerio del Interior.

En escrito adiado 21 de agosto de 2012, el Ministerio del Interior, frente a la presente acción de cumplimiento manifestó que es en el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en quien recae de manera privativa la competencia relacionada con la reglamentación de la Ley 99 de 1993, en lo relacionado con la forma de participación mediante la cual se garantiza la elección de los representantes nativos raizales a Coralina, así como para ejecutar los fines previstos en la Ley 99 de 1993. La consecución de dicho objeto implica un término razonable y prudencia, que escapan a la esfera de competencia de la Nación Ministerio del Interior, toda vez que la iniciativa en torno a la mencionada reglamentación y su conseguimiento, recae en forma taxativa y excluyente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por lo anterior solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Revisadas las actuaciones hasta este estado del proceso, no observa esta Sala causal alguna que genere la nulidad del proceso, y obrando en el expediente prueba suficiente para proferir fallo de fondo que en derecho corresponda, se procederá de conformidad, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Objeto de Estudio.

Corresponderá entonces al Tribunal Administrativo de este Distrito Judicial, referirse en torno al tema objeto de controversia, consistente en el cumplimiento por parte de la Gobernadora Departamental, de la orden contemplada en el artículo 24 de la Ley 47 de 1993, en cuanto a la escogencia, por vía de elección popular, de dos (2) representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un (1) representante de la comunidad nativa de Providencia, para integrar el Consejo Directivo de Coralina.

Para lo cual, se verificará primeramente si, en el presente asunto, se dan los presupuestos necesarios para la procedencia de la presente Acción de Cumplimiento, bajo la óptica de la Ley 393 de 1997. Superado lo anterior, se abordará el asunto objeto controversia a fin de determinar la existencia reglamentación respecto del artículo 26 de la ley 99 de 1993, en lo atinente a la escogencia por la vía de elección popular de los representantes de la comunidad nativa ante el Consejo Directivo de Coralina, y de ser así, emitir las órdenes que corresponda.

De la Acción de Cumplimiento.

Como cimiento ontológico de la Acción de Cumplimiento, dispone el artículo 2º de la Constitución Política:

“Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

A su vez, el artículo 87 de la misma obra, establece:

“Toda persona, podrá acudir ante la autoridad, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente, el cumplimiento del deber omitido”. De esta forma, la acción de cumplimiento está instituida para brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de una facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de Derecho, como es el de que el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga en cambio concreción en la realidad”.

Procedencia de la Acción de Cumplimiento.

Para llegar a establecer la procedencia de esta clase de acción constitucional, analizaremos según las normas constitucionales y legales que la consagran al igual que la jurisprudencia, en qué casos procede y en cuáles no, la acción de cumplimiento.

Son tres las causales de improcedencia previstas en la Ley 393 de 1997. La primera de ellas ocurre cuando lo que se persiga sea la protección de derechos que son de tal naturaleza que pueden ser amparados con la acción de tutela, evento en el cual se adecuará oficiosamente por el Juez dicha solicitud, al trámite previsto para el recurso de amparo, de conformidad con el decreto 2591 del 91 y demás decretos reglamentarios. Al respecto ha dicho el Consejo de Estado:

“El fenómeno deberá suscitarse, a juicio de la Sala, cuando sucedan dos requisitos: que el asunto esté aún en primera instancia y no se haya dictado sentencia y que haya evidencia de la violación o de la amenaza de la violación de un derecho fundamental. El primer requisito se fundamenta en la necesidad de salvaguardar el debido proceso que incluye el derecho a las dos instancias [...] El segundo requisito mira hacia el fondo de la controversia en cuanto a los hechos esgrimidos para intentar de manera errada la acción de cumplimiento...”.

La segunda causal de improcedencia mantuvo la misma línea que tiene la acción de tutela, en el sentido de que se vino a caracterizar esta acción también por tener un carácter subsidiario y residual, salvo que se utilice

como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio grave e inminente para el accionante.

La tercera causal la encontramos en la parte final del artículo 9° de la ley en comento se estableció el siguiente párrafo: «*La acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos*». Al respecto, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma, declaró como ajustado al ordenamiento superior el contenido del precepto mencionado.

En este orden, manifestó la alta Colegiatura:

“Las órdenes de gastos contenidas en las leyes, por sí mismas no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la Administración, correlativos deberes de gasto”.

El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto, precisa que en ellas se contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber a la obligación de gastar, aun respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso:

“En el marco de la acción de cumplimiento. Facultar al Juez para que el gasto previsto en una Ley se incorporen a la Ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contemple se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y los procedimientos que lo sustentan”.

Con todo, por lo menos dentro de la Jurisprudencia Administrativa, ha ido siendo un poco reconducida la idea con que ha de interpretarse el párrafo del artículo 9° de la ley 393 de 1997, en el sentido de que no siempre que el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que presuponga una erogación presupuestal, resultará improcedente por esta vía, si se tiene en cuenta que las más de las veces las conductas exigibles de las autoridades directa o indirectamente conllevan una erogación.

CASO CONCRETO.

Estudio Preliminar.

A la luz de lo anterior, analizaremos a continuación si, en el *caso sub examine*, se cumplen los requisitos previos necesarios para la procedencia

de la Acción de Cumplimiento interpuesta por el Sr. Fidel Antonio Corpus Suárez, en su calidad de Defensor del Pueblo.

En torno al primero de los presupuestos necesarios expuestos, diremos que la presente Acción de Cumplimiento fue interpuesta con el propósito principal de que la Gobernadora Departamental, en su calidad de Presidenta del Consejo Directivo de Coralina, realice la convocatoria pública para la escogencia de los tres (3) representantes de la comunidad nativa por la vía de elección popular, antes de continuar con el acto de nombramiento del nuevo Director General de esa corporación.

En el análisis que hace la corporación, se aprecia, que a la presente Acción de Cumplimiento, le subyace el derecho fundamental de que trata el artículo 40 de la Carta Fundamental, el cual se refiere a los derechos de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en especial, al derecho a elegir y ser elegido. Sin embargo, nota esta Sala que, a pesar de que en varias oportunidades se ha intentado la protección de este derecho fundamental por la vía de la Acción de Tutela interpuesta por la ciudadana Corine Duffis Steele el 16 de julio de 2008 (fls. 100 al 104), y más recientemente el ciudadano Ramon Howard Britton el 26 de julio del presente año (fls. 94 y 95), en realidad lo que observamos es que no se ha logrado una efectiva protección al mencionado derecho fundamental, pues, en la primera acción de tutela, el Juez no tuteló el derecho fundamental invocado, al considerar que no existían políticas claras para el procedimiento de la elección de los miembros de representantes raizales ante el Consejo Directivo de Coralina, al no haber la reglamentación correspondiente, y, en la segunda acción de tutela interpuesta en julio de 2012, no obstante tutelarse el derecho pretendido, al advertirse una evidente trasgresión al derecho solicitado en amparo, el Juez constitucional no adoptó orden alguna que protegiera el derecho conculcado, en cambio, sí mantuvo vigente la medida provisional de suspensión del acto de convocatoria a elección del nuevo Director General de Coralina, hasta tanto la jurisdicción contenciosa resuelva el conflicto planteado dentro de esta Acción de Cumplimiento.

Con fundamento en lo anterior, se considera que a pesar de que efectivamente se hallan involucrados derechos fundamentales (de elegir y ser elegido), por lo cual la acción a seguir sería la de tutela, resulta claro que ese mecanismo no ha sido idóneo para su protección, pues se trata de una situación que viene presentándose desde hace varios años y no se ha podido resolver de manera que se satisfaga los intereses de la comunidad nativa de que sus representantes tengan asiento en el Consejo Directivo

de la Corporación Autónoma, so pretexto de la inexistencia de reglamentación; por ello, en este caso no habría lugar a la adecuación oficiosa de la presente Acción, quedando así superado este primer tópico.

La segunda causal de improcedencia, referida al carácter subsidiario y residual de la Acción de Cumplimiento, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio grave e inminente para el accionante, se dirá que, como se ve, su propósito esencial radicó en el hecho de que recientemente el Consejo Directivo de Coralina, mediante Acuerdo 011 de mayo de 2012, abrió convocatoria pública para la designación del nuevo Director General de esa institución, estableciendo todo el procedimiento que se debe llevar a cabo para tal fin y cuya designación estaba programada para el día 7 de julio de 2012, sin que antes estuviese conformado por la totalidad de sus miembros, vale decir, por los tres (3) representantes de la comunidad nativa, como lo ordena el artículo 24 de la Ley 47/93, por remisión expresa del literal "H" del artículo 37 de la Ley 99/93.

Entonces, dado que lo que se busca es que la administración cumpla con su encomienda legal de nombrar a los mencionados representantes de la comunidad nativa en el Consejo Directivo de Coralina, resulta claro que la situación fáctica que se debate por cuerda de la presente acción, no encaja en los postulados de ningún medio de control que trae la ley 1437 de 2011 (CPACA), por tanto, al no encontrar procedimiento o medio ordinario de defensa judicial a través del cual se pudiera ventilar ese tipo de controversias, surge la Acción de Cumplimiento, como un medio de defensa judicial adecuado para tal fin. Por lo cual, considera esta Sala que éste segundo requisito de procedibilidad se encuentra ajustado a derecho.

Respecto del tercero de los requisitos de procedibilidad, relativo a que por esta acción no podrá perseguirse el cumplimiento de normas que establezcan gastos, es preciso señala que, para entender su alcance normativo, habrá de referirnos a lo dicho en sobre este tema por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998. En esta providencia se señaló que:

"...Las órdenes de gasto contenidas en las leyes, por sí mismas, no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la administración, correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a este componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la CP., no puede hacerse erogación

alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP).

Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que “inevitadamente” deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir “autorizaciones máximas de gasto”. El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene “la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aún respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso.

En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales...” (Resaltado fuera del texto).

Del anterior pasaje de la sentencia señalada, observamos que, dentro del marco del requisito de procedencia que se analiza, resulta improcedente la Acción de Cumplimiento cuando la ley o acto administrativo, cuyo cumplimiento se persigue, conlleva un gasto no incluido en la Ley de Presupuesto o partida en la que este se contemple, es decir, cuando la ley o acto administrativo implique una erogación significativa que lesione o ponga en riesgo el presupuesto de la entidad llamada a cumplirla. Empero, en este caso en particular, la orden contenida en el artículo 24 de la Ley 47 de 1993, recogida por el literal “H” del artículo 37 de la Ley 99 de 1993, en el sentido de designar, por la vía de elección popular, a los tres (3) representantes de la comunidad nativa de las islas, para formar parte del Consejo Directivo de Coralina, no apareja un despliegue de presupuesto de tal magnitud que afecte su patrimonio, más allá de lo que implica su acatamiento.

Por lo tanto, esta corporación considera que en el presente caso, están dados los presupuestos de procedibilidad necesarios para continuar con

el estudio de fondo que convoca la presente Acción de Cumplimiento, respecto de la Gobernadora Departamental, en calidad de Presidenta del Consejo Directivo de Coralina, mas no pudiera arribarse a la misma conclusión con relación al Ministerio del Interior y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ya que ni siquiera fue acreditado, junto con la solicitud de vinculación hecha por parte del Ministerio Público, la constitución en renuencia de dichas autoridades.

El Sub Examine.

En este orden y abordando el caso materia de debate, tenemos que con la expedición de la ley 47 de 1993, mediante la cual se dictó una serie de normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre ellas lo dispuesto en su artículo 23, se creó la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento.

El artículo 24 de dicha ley regula, igualmente, la forma de integración de dicha Junta la cual estaría conformada por:

“...el Gobernador del Departamento, quien la presidirá; el Secretario de Fomento Agropecuario y Pesquero del Departamento, quien será el Secretario de la Junta, el alcalde de cada municipio del departamento, el Secretario de Planeación Departamental, un representante de las organizaciones no gubernamentales elegido por sus miembros; dos representantes de la comunidad nativa a de San Andrés y un representante de la comunidad nativa de Providencia, elegido por elección popular”.

Esta corporación, a través de la Oficina para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento, tendría como función principal, la del fomento y ejecución de las medidas necesarias para la conservación directa de todos los recursos naturales y ambientales del Departamento.

Cabe anotar que tanto el artículo 23 como el art. 24 de la Ley 47 de 1993, que aquí se estudian, fueron objeto del correspondiente control de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional, quien en sentencia C-086 de 1994, determinó que las mismas son exequibles, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La población "**raizal**" de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al Protestantismo. Negarle tal carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien sabido es que no existen razas puras.*

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

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

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

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

IV.- CONCLUSIONES.

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

V.- DECISION.

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

RESUELVE:

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

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

Luego, con la expedición de la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, entre otras disposiciones, introdujo una serie de modificaciones en esta materia, creándose, a través de su artículo 37, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA-, cuyas funciones, además de las administrativas relacionadas con los recursos naturales y de medio ambiente, serán las siguientes:

“...promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dirigirá el proceso de planificación regional de uso del suelo y de los recursos del mar para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno del Archipiélago”.

Asimismo, se creó un Consejo Directivo perteneciente a dicha corporación, integrado por:

“...a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado; b. El gobernador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quien lo presidirá; c. Un representante del Presidente de la República; d. El Director de INVEMAR; e. Un representante de los gremios económicos organizados en el Archipiélago; f. Un representante de los gremios de la producción artesanal agropecuaria y pesquera debidamente constituidos en el archipiélago; g. El Director de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa; h. Los miembros de la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina creada por la Ley 47 de 1993”.

El Consejo Directivo, según lo dispone el inciso 3º artículo 37 de la ley 99 de 1993, reemplazó a la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina previsto en el artículo 24 de la Ley 47 de 1993, subsistiendo como miembros integrantes de aquella corporación, los representantes de la comunidad nativa, por lo tanto, considera esta Sala de Decisión, que aun cuando el mencionado artículo de la Ley 99 de 1993, no contempló la forma de elección de dichos representantes, sí procede por vía de la elección popular, por cuanto la citada ley, prevé la elección de estos representantes y además porque el artículo 24 de la Ley 47 de 1993, no fue expresamente derogado, subsistiendo, por tanto, aquellas disposiciones que fueren compatibles con el propósito de la Ley 99 de

1993, como se acaba de analizar (Art. 118. **Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 12 de la Ley 56 de 1981, y los artículos 18, 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 2811 de 1974 y el artículo 23 de la Ley 47 de 1993).

Es así como en ejercicio de las facultades legales otorgadas por la misma Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución No. 208 del 1º de agosto de 1994, a fin de reglamentar la forma de elección de los representantes de las comunidades indígenas y etnias para conformar el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas. Estableció su artículo 1º:

“1. Reglaméntese la convocatoria, forma de elección y periodicidad de los representantes de las comunidades, etnias y entidades la cuales se refiere ése artículo para que en una reunión, ello mismos elijan sus representantes a los Consejos Directivos de las Corporaciones.

2. Para este efecto el Director de la Corporación publicará por una vez en un diario de circulación nacional o regional la convocatoria. La publicación se deberá efectuar como mínimo con quince días de anticipación a la reunión y en lo posible se difundirá por medios radiales y televisados.

3. La convocatoria tendrá los siguientes requisitos:

- a) Las comunidades indígenas o etnias deberán allegar a la reunión pertinente el certificado del Ministerio de Gobierno-Dirección de Asuntos Indígenas o la entidad que haga sus veces, en el que conste: denominación, forma de organización, área de jurisdicción y los demás aspectos que sean necesarios para determinar la comunidad o etnia respectiva.*

El representante de la comunidad indígena o etnia deberá mostrar tal calidad. El representante de la comunidad o etnia podrá ser el candidato u otra persona. Se deberá allegar una hoja de vida del candidato y el acta de la reunión donde se postula al mismo.

- b) Las entidades sin ánimo de logro, deberán allegar a la reunión pertinente, la certificación de personería jurídica expedida por la autoridad competente.*

El representante deberá allegar constancia de representación legal vigente. El representante de la entidad podrá ser el candidato

u otra persona. Se deberá allegar una hoja de vida del candidato y el acta de la reunión de dicha organización donde se postula al mismo.

4. Las convocatorias y reuniones se harán por separado, así: una para las comunidades indígenas o etnias y otra para las entidades in ánimo de lucro.

ART. 2. La forma de elección será adoptada por las comunidades indígenas o etnias y por las organizaciones sin ánimo de lucro, en la reunión pertinente.

En dicha reunión, las organizaciones mencionadas, deberán elegir sus representantes. Sin por cualquier causa imputable a éstas organizaciones, no se eligieron sus representantes, el Director de la Corporación dejará constancia de tal hecho en el acta respectiva. En todo caso, dicho evento se tomará como la negativa de las organizaciones a participar en el Consejo Directivo para el periodo pertinente.

La negativa se tomará en idéntica forma a lo anteriormente mencionado, cuando a la reunión no asistiere ninguna organización convocada. Del evento, el Director de la Corporación dejará constancia en el acta.

PARÁGRAFO. En los territorios donde aún no existan Corporaciones, el procedimiento mencionado en esta Resolución lo efectuará el Gobernador o Gobernadores del área de Jurisdicción de la Corporación respectiva en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente”.

Con base en lo anterior, el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de aquella época, expidió el Decreto 137 de 1995, con el fin de realizar la respectiva elección de los representantes de la comunidad raizal a la “Junta Directiva” de la Corporación Coralina, consagrando lo siguiente:

“CONSIDERANDO

Que corresponde al Gobierno Departamental, organizar coordinar e implementar las elecciones para elegir representante de la Comunidad Raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a la Junta Directiva de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San

Andrés, Providencia y Santa Catalina CORALINA, en coordinación y con apoyo logístico de la Registraduría del Estado Civil.

DECRETA:

Art. 1.: Inscripción de Candidatos: Podrán inscribirse las personas que llenen los siguientes requisitos: ser raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y ser mayor de 18 años.

Art. 2.: Fechas, lugares y documentos de inscripción. Los aspirantes a ser elegidos quienes reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior deberán inscribirse en forma personal entre el 23 de febrero y el 3 de marzo de 1995, entre las 8:00 A.M., a 5:00 P.M., presentándose ante la delegación departamental de la Registraduría del Estado Civil de San Andrés Isla, y la Registraduría Especial de Providencia Isla, según el caso, y deberán presentarse los siguientes documentos. A) tarjeta definitiva de la OCCRE en el cual se demuestre su condición de raizal. b) Dos fotografías tamaño 2 por 2.5 centímetros, en blanco y negro, papel mate y fondo completamente blanco e) El aspirante a inscribirse deberá presentarse con dos inscripciones.

Art. 3.: Electores y registros. El candidato al momento de votar deberá presentar su tarjeta de la OCCRE, que demuestren su condición de raizal y ser mayor de 18 años.

Artículo 4. Fecha y lugar de Elecciones. Las elecciones se llevarán a cabo, el domingo 26 de marzo entre las 8:00 A.M y las 4:00 P.M., en el Coliseo Rosado en la Isla de San Andrés y en el primer piso del Antiguo Hotel Auri frente a la Registraduría Especial del Estado Civil de Providencia”.

No obstante, dicho decreto fue anulado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago con sentencia del 5 marzo de 1998, al considerar que tal reglamentación excedía los límites legales establecidos en la Resolución 128 de 1994, violando no solamente el reglamento sino también la Ley. Ante tal declaratoria de nulidad, la comunidad raizal se quedó sin representación ante el Consejo Directivo de Coralina durante los años subsiguientes y hasta la fecha de esta demanda.

Posteriormente, el Ministerio del Medio Ambiente, promulgó la Resolución 128 de 2000, reglamentando una vez más la forma de elección de los representantes de las comunidades indígenas y etnias ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas, con fundamento en la

cual, el 01 de septiembre de 2006, se publicó una convocatoria para la elección de los representantes de la comunidad raizal ante el Consejo Directivo de Coralina para el período 2007-2009. Sin embargo, aduce el ente territorial demandado en su escrito de contestación de la presente acción que, ninguna organización de la comunidad raizal, se inscribió en la fecha establecida, ni se postuló candidato alguno a la convocatoria, lo cual conllevó a la suspensión de la misma, mediante Acuerdos 029 y 031 del 22 de septiembre de 2006.

Ahora bien, aun cuando la parte accionada alega que actualmente existe un proyecto de decreto para reglamentar la elección popular de los representantes a las comunidades nativas, actualmente en revisión de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, no debe perderse de vista, por una parte, que, dicho proyecto ha estado en borrador desde el año 2006, de ello da cuenta la parte demandada en su contestación, constatable en el Acta de Sesión del 20 de octubre de 2006 (fls. 87 y 88), por lo cual no resulta ser garantía de certeza sus afirmaciones en el sentido de que muy pronto se va a expedir la aludida reglamentación y, por otro lado, la reglamentación contenida en la Resolución 128 de 2000, aún conserva vigencia, pues ninguno de los accionados alegó que fuese derogado, ni siquiera el MAVDT que lo expidió, como tampoco le asiste razón al Ministerio Público, en cuanto señala que “...nunca existió reglamentación en la forma de elección de estos miembros” (fls. 35 y 36), siendo que las pruebas obrantes en el expediente afirman todo lo contrario.

Por lo anterior, fuerza concluir entonces que, la Corporación Coralina no ha dado cumplimiento a las preceptivas contenidas en las leyes 47 y 99 de 1993, en cuanto a la elección por voto popular de los miembros de la comunidad raizal al Consejo Directivo de Coralina, con el subterfugio de la inexistencia de reglamentación.

Por consiguiente, se accederá a la Acción de Cumplimiento instaurada por el Defensor del Pueblo y, en consecuencia, se ordenará al Consejo Directivo de Coralina, en cabeza de su Presidenta, la Gobernadora del Departamento, a que, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, inicie el proceso de convocatoria para la elección de dos (2) Representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un (1) representante de la comunidad nativa de Providencia, por vía de la elección popular, en los términos establecidos en la Resolución 128 de 2000, o la que se expida para ese efecto por el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en desarrollo del artículo 26 de la ley 99 de 1993.

Cabe precisar que el texto del artículo 37 de la Ley 99 de 1993, al cual se integra el artículo 24 de la Ley 47 del mismo año, determina que la forma de elegir a los tres (3) representantes de la comunidad raizal al Consejo Directivo de Coralina es por la vía del voto popular, luego considera esta Sala que, incluso para la aplicación de este mandato legal, no requiere reglamentación alguna, ya que tan solo resta a la autoridad destinataria de dicha orden, establecer las condiciones de tiempo, modo y lugar para garantizar su concreción.

No se accederá a la excepción de falta de legitimación por pasiva, expuestas por la entidad demandada, por no interponerse la acción en contra de la autoridad competente, habida cuenta que, aun cuando en el encabezado de la demanda interpuesta, el actor dirige su pretensión de cumplimiento en contra de la Gobernadora Departamental, no es menos cierto que en el acápite "Pretensión", sí precisa que accionar va en contra de la Gobernadora su "...condición de presidente del CONSEJO DIRECTIVO DE CORALINA", por lo que el aspecto relacionado con la legitimación por pasiva se encuentra debidamente acreditado.

Por ser procedente y estar ajustado a derecho, reconózcase personería jurídica a la Dra. Elisa Aracely Vargas, a fin de actuar en el presente proceso en representación del Ministerio del Interior y de Justicia.

Finalmente se aceptará el impedimento manifestado por la Honorable Magistrada Noemí Carreño Corpus, como quiera que se encuentra incurso en la causal consagrada en el numeral 3º del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NIÉGUESE la excepción de falta de legitimación por pasiva, alegadas por la accionada Gobernadora Departamental, por no haberse presentado la presentarse acción en contra de la autoridad competente, conforme lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ACCÉDASE a la Acción de Cumplimiento instaurada por el Defensor del Pueblo.

TERCERO: ORDÉNASE al Consejo Directivo de Coralina, en cabeza de su Presidenta, la Gobernadora del Departamento, a que, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, inicie el proceso de convocatoria para la elección de dos (2) Representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un (1) representante de la comunidad nativa de Providencia, por vía de la elección popular, en los términos establecidos en la Resolución 128 de 2000, o la que se expida para ese efecto por el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en desarrollo del artículo 26 de la ley 99 de 1993.

CUARTO: Por ser procedente y estar ajustado a derecho, **RECONÓZCASE** personería jurídica a la Dra. Elisa Aracely Vargas, a fin de actuar en el presente proceso en representación del Ministerio del Interior y de Justicia.

QUINTO: El Tribunal Administrativo de este Distrito Judicial, **VIGILARÁ** el cumplimiento de esta decisión, de conformidad con lo establecido en la Ley.

SEXTO: NOTIFÍQUESE la presente sentencia en la forma contenida en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.

SÉPTIMO: DISPÓNGASE el archivo del expediente, de no ser impugnada la presente acción constitucional dentro del término contemplado en el artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

OCTAVO: ACÉPTESE el impedimento presentado por la Dra. Noemí Carreño Corpus, para decidir sobre esta acción constitucional por lo expuesto en precedencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior proveído fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la misma fecha.

Los Magistrados,

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLES