CULTURA DE LA LEGALIDAD Y BAJA LITIGIOSIDAD EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO

INTRODUCCIÓN

Este trabajo persigue demostrar que el bajo número de demandas que se incoan ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo en el Departamento Archipiélago ha sido fruto de la experiencia profesional, y de haber sido uno de los directos responsables de la creación del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés.

Anteriormente, se decía que se acudía poco a la jurisdicción administrativa por lo oneroso que resultaba trasladarse a Cartagena, luego, cuando se creó el Tribunal Contencioso Administrativo en el Departamento Archipiélago, se creyó que la baja litigiosidad obedecía al número de habitantes, pero ahora, después de varios años de análisis estadísticos, y desde este observatorio – el Tribunal- se vislumbra un nuevo fenómeno: la baja litigiosidad en nuestro Departamento, obedece a que no existe una cultura de la legalidad, o lo que es lo mismo, se ha convertido en sistemática la ilegalidad como se pasará a demostrar.

OBJETIVO GENERAL: Lograr que la comunidad de San Andrés y Providencia, con base en la cultura de la legalidad, respete las normas jurídicas y vigile para que los funcionarios públicos las cumplan, para el fortalecimiento de la administración pública y la democracia local.

OBJETIVO ESPECIFICO: La formación de los ciudadanos en la cultura de la legalidad, para que acaten y promuevan el respeto a la Ley en el sentido de que somos responsables, individual y colectivamente de construir y mantener para las generaciones futuras, estas islas.

DEFINICION: La cultura de la legalidad es un conjunto de valores, normas, percepciones y actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y las instituciones que lo ejecutan.

TESIS: La baja litigiosidad en la jurisdicción contenciosa del Departamento Archipiélago, se debe a que la sociedad asentada en su territorio, no es practicante de la cultura de la legalidad y esto se debe a factores históricos, culturales, religiosos, sociales y económicos.

FORMACIÓN DE LA ACTUAL SOCIEDAD DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO.

El **Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** es un departamento de Colombia localizado al occidente del mar Caribe, a 775 kilómetros (480 millas náuticas) al noroeste de la costa Atlántica del país y a 220 km (140 millas náuticas) de las costas orientales de Nicaragua. Está conformado por la capital departamental, San Andrés y el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas[1].

Según el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE del año 2005, el Departamento tiene una población de 73.320 habitantes, siendo el más densamente poblado de Colombia dado que la sumatoria total de su tierra firme es tan solo 44 km², lo que representa una densidad de 1603,5 personas por kilómetro cuadrado; esto ubica a las islas en una delicada situación de recursos. Las lenguas habladas en el territorio son el creole, el inglés y el español.

En 1822, el pueblo de San Andrés y Providencia se adhirió a la constitución de Cúcuta, quedando ese mismo año bajo el cantón de la Provincia de Cartagena; siguiendo la línea que desde la real cédula en 1803, había segregado de la capitanía de Guatemala este Archipiélago y la costa Mosquitia, para colocarlos entonces bajo el control administrativo, jurídico y eclesiástico del virreinato de la Nueva Granada.

No obstante la ilusión y las expectativas que se crearon al entrar a ese nuevo orden institucional, los actos de integración enfrentarían dos hechos trascendentales para la historia de las relaciones entre Colombia y el

[1] ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
es.wikipedia.org/wiki/Archipiélago_de_San_Andrés,_Providencia_y_Santa_Catalina

Archipiélago: el primero, una herencia cultural diferente, y el segundo, las dudas que suscitaban para los funcionarios continentales acerca de la *“identidad nacional”* de sus habitantes respecto del Estado Colombiano.

La situación que se presentaba, era la siguiente: Falta de credibilidad de la comunidad isleña en los funcionarios provenientes del Departamento de Bolívar (el prefecto, el administrador de hacienda, el juez de circuito y el jefe de resguardo) a quienes consideraban saqueadores y de contrapartida el desdén de los continentales hacía los nativos.

Ahora bien, como se veían amenazas internas y externas, por las crecientes manifestaciones y protestas de esta comunidad, un inspector de apellido Guerrero, presentaba una línea de acción política que respondía a su concepto de "identidad nacional, patria y colombianidad", el cual consistía en enviar una guarnición militar o un cuerpo de policía, establecer una misión católica colombiana, fundar escuelas con maestros competentes y bilingües, pero que enseñaran el castellano, y un inspector escolar. Igualmente, responder a las reformas fiscales y de comunicaciones solicitadas y al "buen gobierno" erigiéndola en la división territorial que correspondiera a una Intendencia. El Inspector Guerrero, concluía: "nuestra religión, nuestro idioma, nuestras costumbre serán las de ellos".

Finalmente, por las reclamaciones y denuncias que se hacían y también por las recomendaciones anteriores, se creó la Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia por medio de la ley 52 de octubre 26 de 1912; su primer intendente fue el continental Gonzalo Pérez. Contaba el Archipiélago con 5.058 habitantes (3.124 en San Andrés y 1.934 en Providencia), conformada por una comunidad mayoritariamente protestante (bautistas desde 1847), ya en el renglón económico se dedicaban a la agricultura (recuérdese que se exportaba coco), la pesca y la presencia de unos pocos comerciantes.

Sin embargo, el primer balance al arribar a 1920, no era totalmente satisfactorio; la proclamación del "nuevo orden político" estaba dejando por fuera a los isleños, quienes empezaban a sufrir por primera vez de pobreza y limitaciones en sus recursos naturales, económicos y en sus instituciones propias. (Eastman Arango, Juan Carlos).

En ese trasegar y hasta hoy día, tal como lo dice el estudio de "política pública de y para el pueblo raizal"[2], varias han sido las intervenciones estatales que han repercutido en el modo de vida de los Raizales, colocando en peligro su supervivencia como pueblo en su propio territorio. La declaratoria del Puerto Libre en 1.953 y la suscripción de un convenio entre el Estado y la Santa Sede para darle el tratamiento de tierra de misiones al Archipiélago, hizo que los isleños fueran obligados a cambiar sus orientaciones religiosas, su lengua y algunas de sus costumbres para acogerse a los "beneficios estatales" que se garantizaban con la conversión al catolicismo. A todas luces, esto podría considerarse como el primer antecedente de violación a los derechos del pueblo Raizal.

El narcotráfico por su parte, ha sido uno de los fenómenos que más daño le ha causado al pueblo Raizal. Su peligrosa incursión, debilitó la base social, económica y cultural del nativo, el cual, al conjuntarse con la apertura económica de la década de los noventa y la crisis administrativa del ente territorial, impuso una nueva "cultura del dinero fácil" desgarrando el tejido social y a la comunidad en general. En toda esta problemática, los altos costos los han pagado los jóvenes, quienes han visto en el narcotráfico, una salida rápida frente a la escasez de oportunidades y la pobreza.

Unido a todos estos factores de lesión al pueblo raizal, quizás, el más contundente, ha sido el infortunado fallo de la Corte internacional de Justicia de la Haya en Noviembre de 2012. Esta decisión no sólo desmembró al archipiélago y su región natural, sino que desconoció la territorialidad ancestral de los raizales, ejercida por este pueblo, desde tiempos anteriores a la conformación del Estado-nacional colombiano.

Actualmente, la convivencia multicultural en el territorio se ha vuelto muy deleznable, debido a la persistencia de tensiones socio culturales entre raizales y la población inmigrante del continente. Las diferencias radican en la existencia de visiones opuestas de desarrollo, el aumento desmedido de la población, la falta de oportunidades laborales y de acceso a empleos dignos, la poca cobertura de servicios como la educación y la salud, así como de servicios públicos domiciliarios (Acueducto, alcantarillado), de allí que el cumplimiento voluntario de las normas (cultura de la legalidad), se hace tan difícil en nuestro medio.

[2] Politica publica de y para el pueblo raizal concertado con la comunidad. DILIA ROBINSON DAVIS, IVON HOWARD HERRERA, SALLY ANN GARCIA TAYLOR Y KATHERINE ARIAS RODRIGUEZ

JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO

Si bien con la expedición de la Constitución Política de 1991, se había erigido en Departamento a la Intendencia especial de San Andrés y Providencia, no se creó su Tribunal Contencioso Administrativo, que sólo vino a crearse en el año de 1995; que por tal demora y a nivel general de los nuevos departamentos (antiguos territorios nacionales) se demandó el artículo 106 parcial del Decreto 01 de 1984, "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo" por inconstitucionalidad, debido a que a juicio del demandante se configuraba un trato desigual a extensos territorios de la Nación y de sus habitantes que se ven marginados de los servicios esenciales como la justicia a cargo de la Nación, particularmente en lo que se refiere al acceso de la administración de justicia Contenciosa Administrativa.

Dicha demanda, fue resuelta mediante Sentencia C-049 de 2001 con ponencia del Dr. Fabio Morón Díaz, donde se dejó sentado que el artículo 40 derogó el artículo 106 del decreto-ley 01 de 1984, como quiera que el citado artículo coloca en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la atribución de señalar y determinar la estructura y composición geográfica de la jurisdicción administrativa, función genéricamente indicada por el artículo 257-1 de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 40 incisos 1 y 2 y en el numeral 6 del artículo 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Finalmente, dijo:

"De otro lado, no sobra advertir por parte de esta Corte que en ejercicio del artículo 40 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No. 88 del 9 de mayo de 1996, "Por el cual se establece la División del Territorio Nacional, para efectos judiciales, en la jurisdicción contencioso administrativa y se dictan otras disposiciones", el cual dispuso en su artículo primero lo siguiente:

"EL DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA , con sede en la ciudad de San Andrés, con comprensión territorial judicial en el

Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina[3]”.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago, entró a funcionar el…… de……; desde el 22 de enero de 1996, se fueron remitiendo los expedientes del Tribunal de Bolívar finalizando dicha remisión el 17 de Julio de ese mismo año, recepcionando un total de 74 procesos.

ESTADÍSTICAS

Año 2.000:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **50**

Reparación Directa: **17**

Contractual: **07**

Nulidad: **04**

TOTAL: 78

Año 2.001:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **49**

Reparación Directa: **36**

Contractual: **12**

Nulidad: **07**

Sentencia C-049/01 INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación tácita de norma**.**

Referencia: expediente D-3078 Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 106 parcial del Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”. Actor: Leopoldo Campos Sánchez. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DÍAZ Bogotá, D.C., enero veinticuatro (24) de dos mil uno (2001)

3

TOTAL: 104

Año 2.002:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **148**

Reparación Directa: **29**

Contractual: **12**

Nulidad: **06**

TOTAL: 195

Año 2003:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **34**

Reparación Directa: **31**

Contractual: **11**

Nulidad: **01**

TOTAL: 77

Año 2004:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **93**

Reparación Directa: **34**

Contractual: **06**

Nulidad: **02**

TOTAL: 135

Año 2005:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **51**

Reparación Directa: **25**

Contractual: **05**

Nulidad: **05**

Restitución de Inmueble: **02**

TOTAL: 88

Año 2006:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **38**

Reparación Directa: **09**

Contractual: **02**

Nulidad: **02**

TOTAL: 51

Año 2007:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **15**

Reparación Directa: **13**

Nulidad: **07**

Repetición: **01**

TOTAL: 36

Año 2008:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **10**

Reparación Directa: **15**

Contractual: **02**

Nulidad: **02**

TOTAL: 29

Año 2009:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **09**

Reparación Directa: **05**

Contractual: **02**

Nulidad: **02**

TOTAL: 18

Año 2010:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **10**

Reparación Directa: **10**

Contractual: **07**

Nulidad: **03**

Repetición: **01**

Ejecutivo: **01**

TOTAL: 32

Año 2011:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho: **15**

Reparación directa: **15**

Contractual: **06**

Nulidad: **01**

Ejecutivo: **01**

TOTAL: 38

Procesos que ingresaron año 2012 - 2015

Año 2012:

Ingresos C.C.A.: **94**

Ingresos C.P.A.C.A.: **31**

TOTAL: 125

AÑO 2013:

Ingresos C.C.A: **57**

Ingresos C.P.A.C.A.: **147**

TOTAL: 204

AÑO 2014:

Ingresos C.C.A.: **16**

Ingresos C.P.A.C.A: **149**

TOTAL: 165

AÑO 2015:

Ingresos C.C.A: **0**

Ingresos C.P.A.C.A.: **230**

TOTAL: 230

Huelga aclarar que, los procesos que ingresan son evacuados sin dilación alguna, es decir, que el número de ingresos es igual al número de egresos. La cantidad de expedientes disminuyeron desde la segunda mitad de 2006 cuando entró en funcionamiento el Juzgado Administrativo, no sólo por la remisión de procesos por parte del Tribunal, sino por la competencia atendiendo el factor de la cuantía para los procesos nuevos.

Asimismo, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha sido constante en expresar su disposición para servir a la Administración de Justicia, en el cometido de la descongestión, es así que ha atendido procesos para efectos de descongestión provenientes de los tribunales de Cundinamarca, Antioquia, Bolívar y actualmente, Valle del Cauca.

POSIBLES RAZONES QUE EXPLICAN LA BAJA LITIGIOSIDAD EN LOS DIFERENTES MEDIOS DE CONTROL

El trabajo que se presenta, pretende demostrar que la baja litigiosidad en el Archipiélago no obedece sólo al factor demográfico – como se había concebido en un principio-, dicho fenómeno trasciende lo meramente poblacional y se adentra a las relaciones entre particulares y autoridad

pública, quienes parecieran tener una especie de “pacto social” para el incumplimiento de la ley.

Desconocen nuestros habitantes y autoridades que una forma de garantizar los principios de igualdad y transparencia, y promover la convivencia en democracia, es a través de las diferentes acciones que nos ofrece la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que es la que define que si el actuar de la administración está ajustada a derecho o no, en ese orden, mientras no haya una decidida y efectiva reclamación de los derechos reconocidos a las personas por medio judicial, se va a seguir imponiendo arbitrio y el arbitrio y el capricho de los gobernantes quienes ejercen su poder para callar a los ciudadanos mediante su inclusión en “listas negras”, las cuales, en un territorio pequeño como el nuestro, tienen un gran impacto social y judicial: la negación del Estado de Derecho.

Este fenómeno de la baja litigiosidad en el Departamento se evidencia en los diferentes medios de control de la siguiente manera:

1) Nulidad: No se entiende como no se interponen acciones de nulidad simple, siendo que es una acción pública que puede ser impetrada por cualquier ciudadano contra los actos generales, especialmente contra las ordenanzas expedidas por la Asamblea departamental. Este medio, es el primer control que se le puede hacer a las autoridades, sin embargo, por su bajo índice, pareciera que estamos en el mar de la dicha.

2) Controversias Contractuales: Este trabajo se documentó además en un trabajo de campo con la realización de varias entrevistas a personas que se vieron directamente afectadas por las prácticas denunciadas, se advierte, que el bajo índice de demandas con pretensiones contractuales se debe a una dictadura del gobierno de turno, en el que existen preacuerdos con el proponente, con ellos y entre ellos para afectar la selección objetiva. Aunado a ello, hay poco control de campo e inspección de las obras por parte de los funcionarios, lo que conlleva a incumplimientos contractuales, detrimentos patrimoniales y desgastes administrativos previsibles. Empeora la situación que los entes de control no son efectivos, pues hacen un seguimiento o el mismo es tardío.

3) Reparación Directa:

4) Nulidad y Restablecimiento del derecho relativo a impuestos: No se presenta ningún proceso de esta clase debido a que no hay discusión del tributo. Llama la atención que en la Isla de San Andrés no se presenten controversias sobre impuestos -tanto locales como nacionales- no obstante que es un puerto donde la mayor cantidad de productos obedecen a importaciones pero, asimismo, se evidencia que no hay controversia ni sobre la determinación del impuesto, ni sobre la liquidación oficial de revisión, tampoco son demandados los actos administrativos proferidos en el trámite de los procesos coactivos (ningún recurso en cobro coactivo).

Una primera conclusión, es que no se ha podido forjar una doctrina local reiterada para dar la catedra de la cultura de la legalidad que se espera, toda vez que el potencial de la jurisprudencia local no ha sido explotado en debida forma; sin embargo, con la entrada en vigencia del C.P.A.C.A., y con el mejor posicionamiento de la jurisdicción contenciosa administrativa en el Archipiélago (Tribunal y Juzgado) ha venido en aumento la litigiosidad en el Departamento Insular. Ahora bien, lo que sí se puede decir sin rubor, es que el retorno social que ha habido, por el contrario, es evidente.

En segundo lugar, desde 1993 ha operado un control a la población que lleva a cabo una oficina administrada por la población raizal que obstaculiza el ingreso de habitantes (OCCRE). Su efectividad ha sido cuestionada porque no ha impedido que los políticos clientelistas traigan gente del interior en forma irregular (los habitantes raizales prefieren pasar esto por alto). En tercer lugar, el aumento natural de la población ha disminuido. A partir de 2005 disminuyeron los nacimientos y el número de niños por mujer se redujo significativamente.

A pesar de que el archipiélago tiene el menor ingreso por habitante entre las islas del Caribe angloparlante y de que las islas tiene el mismo potencial de generar ingreso que las que las aventajan en la región, algunos de los líderes raizales más vociferantes se oponen a que se explote mejor la fuente más probable de mayores ingresos que es el turismo de alta calidad. Tampoco les entusiasma lo que se hace por mejorar el nivel y la calidad de

los servicios públicos que hoy son inadecuados y muy costosos. Su xenofobia los lleva a oponerse al progreso[4].

[4] DESARROLLO Y POBLACION EN SAN ANDRES POR: RUDOLF HOMMES RODRÍGUEZ SEPTIEMBRE 07 DE 2014 10:30 P.M