



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

Cartagena D.T y C., 23 de mayo de 2016

Doctora
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General
CORTE CONSTITUCIONAL

Radicado	D-11289
Demandantes	FADY AZUCENA CORZO LAGUADO Y OTRO
Demandado	Artículos 6 y 7 (parciales) de la ley 1767 de 2015
Magistrado Ponente	Alberto Rojas Ríos

REF: EXP. D- 11289. Acción pública de inconstitucionalidad contra él los artículos 6 y 7 (parciales) de la ley 1767 de 2015.

Atendiendo la solicitud de la Corte Constitucional, mediante oficio No. 1375 fecha 6 de mayo de 2016, y por instrucciones del Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, Dr. YEZID CARRILLO DE LA ROSA, se dirige a esta Honorable Magistratura, el Grupo de Acciones Constitucionales del Consultorio Jurídico de la misma Universidad para efectos de proceder a rendir concepto sobre la constitucionalidad o no de la norma acusada en la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia, presentada por las ciudadanas FADY AZUCENA CORZO LAGUADO Y MAIGEL SANTIAGO CALDERÓN GARCÍA.

Para efectos de analizar el cargo formulado por las demandantes y admitido por la Corte Constitucional, es importante planear el siguiente problema jurídico:

Para efectos de analizar los cargos formulados por las demandantes y admitidos por la Corte Constitucional, es importante planear el siguiente problema jurídico: **¿se desconoce el principio de laicidad, neutralidad y pluralismo religioso cuando el Congreso de la Republica a través de una ley se autoriza al Gobierno Nacional a incorporar partidas o realizar apropiaciones al presupuesto general de la nación para fomentar, difundir, conservar y desarrollar el patrimonio cultural inmaterial de la nación relacionado con una celebración o evento de carácter religioso?**

Para efectos de analizar el problema jurídico anteriormente planteado se analizará los siguientes puntos: 1. La protección constitucional del Patrimonio Cultural de la Nación 2. Laicidad del Estado Colombiano y pluralismo religioso. 3. El derecho a la cultura comprende un mandato de no discriminación 4. Autorización para incorpora Partidas presupuestales y apropiaciones al Gobierno Nacional 5. Análisis del caso concreto

Antes de analizar los puntos anteriores, es de suma importancia precisar el contenido de los artículos 6 y 7 de la ley 1767 de 2015, objeto de cuestionamiento por parte de los demandantes, los cuales señala expresamente:

Artículo 6°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, *podrá incorporar al presupuesto general de la nación las apropiaciones requeridas* para contribuir al fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural inmaterial de la celebración de la Semana Santa en la ciudad de Tunja, departamento de Boyacá.

Artículo 7°. A partir de la vigencia de la presente ley, la administración municipal de Tunja y la administración departamental de Boyacá *estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual*, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

A nuestro juicio es imposible realizar un análisis de inconstitucionalidad parcial del artículo 6 de la ley 1767 de 2015, pues es una disposición normativa integrada en un solo texto. De igual forma todos los argumentos del recurrente hacen alusión a todo el texto en su integralidad. Precisado lo anterior veamos:



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

I. La protección constitucional del Patrimonio Cultural de la Nación

En este punto analizaremos la protección constitucional del patrimonio cultural de la Nación haciendo especial énfasis en el patrimonio inmaterial, teniendo en cuenta que esa es la naturaleza de la celebración de la Semana Santa en la ciudad de Tunja, departamento de Boyacá.

Para empezar, es importante señalar que el fundamento constitucional del patrimonio cultural de Nación lo encontramos en el artículo 72 de la C.N, el cual señala que *“El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”*.

La Conferencia Mundial de la Unesco sobre Patrimonio Cultural celebrada en México en el año de 1982, expresamente señaló sobre el presente punto que

(...) el patrimonio cultural abarca todas las demostraciones de la época, cuando son intangibles, y evidencias pasadas, en el caso de artefactos tangibles, de la actividad creativa humana que son heredadas de generaciones anteriores y consideradas valiosas en general por las comunidades, grupos o sociedades, y por lo tanto mantenidas en el presente y transmitidas a futuras generaciones para su beneficio. El patrimonio cultural puede ser definido como *“la totalidad de objetos, tradiciones, conocimientos y habilidades culturales que una nación o comunidad determinada ha heredado a través de procesos de aprendizaje de generaciones anteriores y los cuales proveen un sentido de identidad que es transmitido a generaciones subsecuente.*

Desde el punto de vista legal, la ley 1185 de 2008 señala cuales son los componentes del patrimonio cultural de la Nación cuando señala que **está constituido por** todos los bienes materiales, **las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana**, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.

Es importante precisar que el patrimonio cultural de la Nación no incluye el elemento religioso, sin embargo, sí este elemento concurre con los descritos como elementos constitutivos del patrimonio cultural de la Nación no existe una afectación a los principios de laicidad y neutralidad del Estado.

Así las cosas, el artículo 1 de la ley 1185 de 2008 releja los objetivos del Estado frente a la protección del patrimonio cultural de la Nación, pues señala que la política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural.

La jurisprudencia constitucional del Consejo de Estado ha señalado que, *en el caso colombiano, por expreso mandato constitucional, el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado. De esta suerte, la política estatal está dirigida a salvaguardarlo, protegerlo, recuperarlo, conservarlo, sostenerlo y divulgarlo, buscando con ello que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional. No puede olvidarse, que a través del patrimonio cultural de la Nación se expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico particular. En desarrollo de este mandato constitucional nuestra legislación protege el patrimonio cultural a través de normas jurídicas tales como: i) la Ley 397 de 1997 – Ley General de Cultura, ii) la Ley 1185 de 2008, iii) el Decreto 763 de 2009, iv) la Resolución 983 de 2010 del Ministerio de Cultura, v) el*



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

Decreto 2941 de 2009, vi) la Resolución 330 de 2010 del Ministerio de Cultura y vii) la Ley 1675 de 2013¹. Es claro que el patrimonio cultural no se limita a monumentos y colecciones de objetos, sino que comprende también tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes, como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional².

En ese sentido, es evidente que desde el punto de vista Constitucional el Estado Colombiano se preocupó por el papel del patrimonio cultural de la Nación, a tal punto que le entregó una protección constitucional reforzada en cuanto a las características centrales de este tipo de bienes así: 1. Inalienables, 2. Inembargables y 3. Imprescriptibles. Ahora, analicemos el carácter laico del Estado Colombiano y pluralismo religioso

II. Laicidad del Estado Colombiano y pluralismo religioso

Uno de los aspectos que han merecido mayor atención por el constitucionalismo contemporáneo es el contenido y el alcance de la relación entre el Estado y la cuestión religiosa. Este tópico que ha ido de la mano del desarrollo de las democracias liberales, es un rasgo distintivo que permite diferenciar las distintas fórmulas de conformación democrática del poder político. Así pues, la forma en como el Estado resuelve su relación con los diferentes credos religiosos, responde, según la jurisprudencia de esta corporación; a una categorización que oscila entre la asunción de un credo particular como propio de la Nación, hasta el carácter laico y secular de la organización política.

De esta manera se distinguen los siguientes tipos de Estado de acuerdo a la forma a cómo se resuelve la cuestión religiosa: Los Estados confesionales con una religión oficial, Estados que aunque no admiten una religión oficial, en todo caso admiten la validez de normas en sus ordenamientos que otorgan un tratamiento preferencial a un credo en particular, Estados que basan sus organización política en un criterio secular con separación estricta entre el Estado y la Religión y Estados que manifiestan expresamente ser ateos y a su vez intolerantes a toda práctica religiosa.

Así pues, trasladándonos al modelo laico actual, que incorpora el constituyente del 1991, donde el Estado no se adscribe a un credo en particular, y se caracteriza por una estricta separación entre el Estados y las iglesias, y “la igualdad de derechos a todas las confesiones religiosas frente al Estado y frente al ordenamiento jurídico”.

Es oportuno precisar ¿por qué el Estado Colombiano se adscribe como Estado Laico? Sobre este punto, la Corte Constitucional mediante sentencia C-766/2010 que el carácter laico del Estado colombiano encuentra sustento en dos elementos axiales del régimen constitucional del Estado colombiano: i. El principio democrático que el artículo 1º de la Constitución señala como uno de los elementos fundacionales del Estado; y ii. La ausencia en el texto constitucional de cualquier referencia a relación especial alguna entre el Estado con alguna iglesia, excluyendo ab initio la idea de iglesia estatal, iglesia prevalente o iglesia jurídicamente privilegiada, como también pueden ser los casos en un Estado democrático.

La misma sentencia en cita señaló que un Estado que respete el principio democrático debe abrazar una visión sustancial de la democracia, lo que implicará procurar la existencia y protección [real] de un pluralismo que permita el adecuado ejercicio de las libertades dentro de los parámetros constitucionales previamente establecidos, ámbito que incluirá, como no puede ser de otra forma, la libertad de escogencia y práctica de la religión. La libertad religiosa se encuentra así en la base conceptual, e histórica en algunos casos, del término “democracia” en un Estado, siendo su protección manifestación de principios como la tolerancia y la inclusión dentro de la sociedad, redundando todos en la búsqueda del valor de la libertad. En coherencia con el principio establecido por el artículo 1º de la Constitución, el artículo 19, también de la Constitución, consagra la libertad de cultos como derecho fundamental protegido en nuestro ordenamiento jurídico, el cual nutre su significado con el silencio que el constituyente guardó respecto de privilegios a alguna iglesia. (...) De esta forma, se establece en la Constitución un Estado laico, el cual

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. 27 de febrero de 2014. Radicación número: 110010306000201400007 00 (2197) Actor: MINISTERIO DE CULTURA

² Centro de la Diversidad Cultural, 2014. Citado en ¿Qué es patrimonio? ¿En realidad lo conocemos? Disponible en la Web.: <http://cidt-corfaltur.blogspot.com/2014/07/que-es-el-patrimonio-en-realidad-lo.html>



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

tiene un significado preciso para el contenido del derecho de libertad religiosa y, de forma correlativa, respecto de las acciones que el estado puede llevar a cabo. La interpretación sistemática que la Corte ha hecho del tema ha conducido a concluir que, en cuanto la Constitución de 1991 estableció un Estado carente de *doctrina oficial en materia religiosa*, en desarrollo de sus funciones *no cabe la promoción, patrocinio o incentivo religioso*, pues esto implicaría un favorecimiento contrario al papel que debe jugar la actividad pública respecto de las confesiones religiosas.

III. El derecho a la cultura comprende un mandato de no discriminación

En este punto de la presente intervención se analizará el derecho a la cultura y sus límites. Para tal supuesto, es importante traer a colación la sentencia C-434/2010, la cual señala que los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la cultura, comprenden obligaciones de ejecución inmediata y otras de desarrollo progresivo. Según el artículo 1º del PIDESC, el Estado debe adoptar todas las medidas que sean necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y según su grado de desarrollo, para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos. Sin embargo, el carácter progresivo de estos derechos no es una justificación para la inactividad del Estado; el Estado debe proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo y debe abstenerse de adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo.

El principio de no discriminación se deriva explícitamente del PIDESC, la Observación General No. 3 del Comité DESC y los Principios de Limburgo, en la cual se imponen una serie de obligaciones de ejecución inmediata a saber: (i) asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada derecho, (ii) no discriminar; (iii) comenzar a adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones del Estado.

En particular, el mandato de no discriminación se desprende de los artículos 2 y 3 del PIDESC interpretados en conjunto con el artículo 13 de la Constitución. El artículo 2 del PIDESC dispone en lo pertinente:

“2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Como se indicó en apartes previos, para que exista un trato discriminatorio, (i) debe existir una diferenciación, exclusión o restricción injustificada basada directa o indirectamente en criterios inconstitucionales tales como raza, género, origen étnico, religión, opinión política, etc. –criterios prohibidos por el artículo 13 de la Carta-, y (ii) cuya intención o efecto sea la nulificación o vulneración del reconocimiento, disfrute o ejercicio, en un plano de igualdad, de derechos fundamentales.

IV. Incorporar Partidas presupuestales y apropiaciones a través de ley de república.

En este punto se analiza si es legítimo que, el Congreso de la Republica incorpore partidas presupuestales y apropiaciones a través de ley de la república. Sobre este punto, es claro, desde el punto de vista jurisprudencial que el Congreso, en su condición de órgano de representación popular, puede decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales. Sin embargo, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. **Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-1250/01 señaló que, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996-, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la



Universidad
de Cartagena
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".

En ese marco, la ley demandada no es inconstitucional por el hecho de autorizar al Gobierno Nacional y al municipio de Tunja para efectos de incorporar recursos al presupuesto de la Nación o del ente territorial. Quiere ello decir que sí se ajusta a derecho la declaratoria de patrimonio cultural inmaterial a la ceremonia de semana santa en el municipio de Tunja, se podría *incorporar al presupuesto general de la nación las apropiaciones requeridas* para fomentar y promocionar el patrimonio y asignar las *partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual*

V. Análisis del Caso Concreto

La norma bajo examen, esto es, los artículos 6 y 7 de la ley 1767 de 2015, señalan expresamente:

Artículo 6°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, *podrá incorporar al presupuesto general de la nación las apropiaciones requeridas* para contribuir al fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural inmaterial de la celebración de la Semana Santa en la ciudad de Tunja, departamento de Boyacá.

Artículo 7°. A partir de la vigencia de la presente ley, la administración municipal de Tunja y la administración departamental de Boyacá *estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual*, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

En tal sentido en este aparte nos corresponde responder el problema jurídico planteado, el cual hace referencia a lo siguiente: **¿se desconoce el principio de laicidad, neutralidad y pluralismo religioso cuando el Congreso de la Republica a través de una ley se autoriza al Gobierno Nacional a incorporar partidas o realizar apropiaciones al presupuesto general de la nación para fomentar, difundir, conservar y desarrollar el patrimonio cultural inmaterial de la nación relacionado con una celebración o evento de carácter religioso?**

A nuestro juicio la Corte Constitucional debe declarar exequible las disposiciones normativas demandadas, teniendo en cuenta que son admisibles los tratamientos jurídicos, incluso favorables, para fenómenos vinculados a credos religiosos, tratamientos que a su vez pueden estar basados en el reconocimiento de fenómenos de comprobada raigambre cultural.

Sobre este punto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que son admisibles los tratamientos jurídicos, incluso favorables, para fenómenos vinculados a credos religiosos, tratamientos que a su vez pueden estar basados en el reconocimiento de fenómenos de comprobada raigambre cultural. **"Por ejemplo, no existe duda que podría prodigarse determinado trato favorable para la conservación y restauración de un lugar destinado al culto, cuando se compruebe suficientemente que el mismo tiene un valor arquitectónico y/o histórico, que trasciende a la práctica religiosa. Por ende, para evitar desconocer los principios de igualdad, Estado laico y pluralismo religioso, este reconocimiento estatal depende de que en cada caso concreto pueda evidenciarse que la medida está fundada principalmente en un criterio secular constitucionalmente admisible, que permite dicha promoción. Ello debido a que ese criterio secular haría que la acción el Estado se encuadre dentro del deber de neutralidad, categoría que precede a la vigencia del Estado laico. La exigencia de ese criterio secular es, en ese orden de ideas, la que da sentido al deber de neutralidad estatal ante la cuestión religiosa. El Estado tiene vedado adscribirse institucionalmente a cualquier culto, sea este mayoritario o minoritario, por el solo hecho de ser una práctica religiosa. Esto no impide que pueda válidamente apoyar expresiones insertas en la práctica religiosa, a condición que marginal."**

La jurisprudencia Constitucional ha traído a colación varios ejemplos de leyes que declaran patrimonio cultural de la Nación bienes y manifestaciones culturales relacionadas con lo religioso. Veamos:



**Universidad
de Cartagena**
Fundada en 1827



Acreditación Institucional de Alta Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2014. Ministerio de Educación Nacional

1. Ley 74 de 1993, que ordenó declarar monumento nacional la Parroquia del Calvario que cumplió 50 años de haber sido erigida;
2. Ley 153 de 1994, que ordenó declarar monumento nacional la Iglesia Catedral de Nuestra Señora del Rosario del Palmar –ciudad de Palmira-;
3. Ley 260 de 1996, que ordenó declarar monumento nacional el Templo de San Roque; L
4. Ley 503 de 1999, que ordenó declarar monumento nacional el Templo Parroquial de San Sebastián;
5. Ley 532 de 1999, que ordenó declarar monumento nacional el Templo de San Antonio de Padua;
6. Ley 667 de 2001, que ordenó declarar monumento nacional y patrimonio histórico el Templo Parroquial de Nuestra Señora de Chiquinquirá;
7. Ley 862 de 2003, que ordenó declarar patrimonio cultural e histórico los edificios Bifi La Salle y San José;
8. Ley 1129 de 2007, que ordenó declarar patrimonio histórico y cultural el Seminario Conciliar María Inmaculada.

Bajo el presupuesto anterior podemos sostener que las manifestaciones culturales arraigadas en una Nación, que, a pesar de tener un trasfondo religioso, pueden ser susceptibles de apoyo estatal en virtud del valor simbólico y de lo que culturalmente pueden llegar a significar, al punto de haber sido declaradas patrimonio cultural inmaterial de la Nación. En este sentido, las normas demandadas se ajustan a la constitución, pues, el Congreso de la Republica es la autoridad habilitada a través de la ley para autorizar al Gobierno Nacional y al municipio de Tunja para efectos de incorporar recursos al presupuesto de la Nación o del ente territorial.

Por lo anterior, a nuestro juicio la norma debe ser declarada inconstitucional, pues, la medida adoptada por el legislador extraordinario es desproporcional en cuanto al fin legítimo de la misma.

CONCLUSIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, para el Grupo de Acciones Constitucionales del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena considera que la norma acusada es constitucional, y por tanto debe **declararse exequible** de acuerdo a las consideraciones expuestas anteriormente.

Con el debido respeto, de los Honorables Magistrados,

Milton José Pereira Blanco

Coordinador del Grupo de Acciones Públicas

Consultorio Jurídico

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Cartagena

Francisco Javier Díaz Pombo

Miembro del Grupo de Acciones Públicas

Consultorio Jurídico

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Cartagena

Marco Gualdron Carreño.

Miembro del Grupo de Acciones Públicas

Consultorio Jurídico

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Cartagena