

Sentencia C-224/16

Referencia: expediente D-11015

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° de la ley 1645 de 2013, *“por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”*.

Accionante: Lizeth Susana Valencia González.

Magistrados Ponentes:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad la ciudadana Lizeth Susana Valencia González demanda el artículo 8° de la ley 1645 de 2013, *“por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, Departamento Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”*, por considerar vulnerados los artículos 1°, 2° y 19 de la Carta Política.

El Magistrado Jorge Iván Palacio admitió la demanda mediante auto del 1° de octubre de 2015, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del

proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma acusada; e invitar a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional de Colombia, del Rosario, Santo Tomás, de la Sabana y Sergio Arboleda, para que emitieran su opinión sobre la presente demanda.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el decreto ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la ley 1645 de 2013 de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 48.849 de 12 de julio de ese año. Se subraya el aparte acusado:

“LEY 1645 de 2013
(julio 12)

Por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, Departamento Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

ARTÍCULO 1o. La presente ley tiene como objetivo, declarar patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las procesiones de Semana Santa, del municipio de Pamplona, departamento de Norte de Santander.

ARTÍCULO 2o. Facúltase al Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Cultura, para que incluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), del ámbito nacional, las procesiones de la Semana Santa de Pamplona.

ARTÍCULO 3o. Autorízase al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, incluir en el banco de proyectos del Ministerio de la Cultura, las Procesiones de la Semana Santa de Pamplona.

ARTÍCULO 4o. Autorizar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, para que se declaren bienes de Interés Cultural de la

Nación, las imágenes que se utilizan para la celebración de las procesiones de la Semana Santa de Pamplona.

ARTÍCULO 5o. Declárese a la Arquidiócesis de Pamplona y al municipio de Pamplona como los creadores, gestores y promotores de las Procesiones de la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander.

ARTÍCULO 6o. La Arquidiócesis y el municipio de Pamplona, elaborarán la postulación de la Semana Santa a la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES), así como la postulación a la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural (Licbic), y el plan especial de manejo y protección de las imágenes que se utilizan en las procesiones de la Semana Santa de Pamplona.

ARTÍCULO 7o. La Nación a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del Patrimonio Cultural material e inmaterial de las procesiones de la Semana Santa de Pamplona, Norte de Santander.

ARTÍCULO 8o. A partir de la vigencia de la presente ley, la administración municipal de Pamplona estará autorizada para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

ARTÍCULO 9o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

B. LA DEMANDA

La ciudadana sostiene que el artículo 8° de la ley 1645 de 2013 vulnera los artículos 1°, 2° y 19 de la Constitución Política por cuanto desconoce el principio de laicidad y neutralidad del Estado en materia religiosa.

En primer lugar, señala que se atenta contra el carácter laico propio de un Estado Social de Derecho (artículo 1° CP), en tanto se concede un privilegio a la comunidad religiosa católica. En su sentir, no es legítimo que el Congreso de la República autorice a un municipio a incluir dentro de su presupuesto anual partidas para financiar y hacer efectiva una ley que envuelve de manera explícita la promoción de una religión determinada, por cuanto el presupuesto debe estar destinado a satisfacer las necesidades de todos sus habitantes. Afirma que destinar recursos públicos para auspiciar un evento religioso como la Semana Santa en Pamplona va en perjuicio de los habitantes no creyentes

o no practicantes de la religión católica de dicha municipalidad y afecta el interés general que envuelve la cláusula de Estado Social de Derecho.

En concordancia con lo anterior, sostiene que se vulnera el artículo 2° de la Constitución, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia. Según sus palabras, con la expedición de la ley 1645 *“el Congreso no garantizó la protección antes mencionada, en el sentido de que es irónico proteger las creencias de todos los habitantes del territorio nacional cuando se permite que se usen recursos públicos que favorecerán también a todos los habitantes del territorio nacional, y en este caso específico a los habitantes de Pamplona, para consagrar como patrimonio cultural e inmaterial de la Nación la semana santa llevada a cabo en dicho municipio, sin que exista la garantía de que todos los habitantes del municipio profesen el catolicismo y por lo mismo estén de acuerdo con la asignación de recursos para tal fin, es decir, que sin fundamento constitucional alguno el legislador ha dejado de lado las creencias de las minorías religiosas para cobijar de manera extensa a la mayoría católica”*.

En tercer lugar, señala que se vulnera el artículo 19 de la Carta Política, que reconoce y protege la libertad de cultos. Argumenta que autorizar la asignación de recursos públicos para auspiciar una específica conmemoración religiosa implica que el Estado influya en alguna medida en esa libertad de cultos. Además, asegura, se desconocen las prohibiciones fijadas por la jurisprudencia constitucional (sentencias C-350 de 1994 y C-152 de 2003), *“puesto que con la permisión dada a Pamplona se tomó una medida que constituye una predilección por la iglesia católica, apoyando con recursos de carácter público las celebraciones y exaltaciones realizadas por esta religión”*, lo cual rompe el equilibrio y neutralidad que debe tener el Estado en asuntos religiosos.

C. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Dentro del término fijado para tal efecto, el ciudadano Juan Pablo Vallejo Molina, integrante del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Universidad Javeriana, intervino ante la Corte para solicitar que declare inexecutable la norma acusada.

A su juicio, se vulnera el artículo 1° de la Constitución por cuanto facultar a un municipio a disponer partidas presupuestales para favorecer a una determinada religión atenta contra el carácter laico que se predica del Estado colombiano.

Asevera que en virtud del principio de laicidad del Estado las autoridades públicas deben actuar con neutralidad, la cual se ve afectada cuando se favorece a través del patrocinio económico algún credo religioso, como ocurre en el caso de la norma en cuestión.

Finalmente, opina que se vulnera la libertad de cultos y la igualdad de confesiones religiosas cuando el Estado no se limita a garantizar objetivamente las condiciones para su adecuado ejercicio sino que toma partido por una de ellas.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 10987, radicado el 25 de noviembre de 2015, solicita a la Corte declarar **exequible** la norma acusada.

Considera que en el presente asunto debe la Corte definir si el artículo 8° de la ley 1645 de 2013 quebranta los principios de pluralismo, neutralidad religiosa y el derecho a la libertad de cultos, al autorizar a la administración de Pamplona para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual al cumplimiento de las disposiciones de esa ley, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona.

El jefe del Ministerio Público estima que la disposición acusada es constitucional por cuanto el Estado colombiano tiene el deber de proteger y promover la cultura, pudiendo para ello destinar partidas presupuestales. Advierte que en razón a la prohibición constitucional de efectuar discriminaciones por motivos religiosos, lo que sí resultaría contrario a la Carta es que el Estado dejara de cumplir su deber de proteger y promover las manifestaciones culturales relevantes con motivo de una distinción fundada en una razón religiosa.

Señala que la disposición cuestionada tiene como propósito permitir que se efectúen erogaciones presupuestales para proteger y preservar las procesiones de la Semana Santa celebrada en el municipio de Pamplona (Norte de Santander), así como de las imágenes que en ella se utilizan, en atención a que corresponden con una manifestación cultural de relevancia nacional, que representan patrimonio inmaterial y cultural de la Nación.

El Procurador encuentra jurídicamente válido que el Estado efectúe erogaciones económicas para proteger una manifestación cultural que alcanza el grado de patrimonio inmaterial de la Nación, puesto que el artículo 2° de la Carta Política señala el deber del Estado de facilitar la participación cultural de todas las personas.

Asegura que cuando la Constitución impone al Estado el deber de facilitar y promover la vida cultural, sin establecer una forma precisa para lograr la finalidad referida, está otorgando una amplia libertad de configuración normativa para dichos efectos, amplitud en la cual permite la erogación de recursos públicos, como lo ha avalado la jurisprudencia constitucional

(sentencia C-742 de 2006). En consecuencia, teniendo en cuenta que el Estado ha decidido declarar la Semana Santa de Pamplona como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, encuentra comprensible que de allí mismo surjan los deberes de protección y de conservación y, como una opción legítima, la destinación de dineros públicos para dicho fin.

Afirma que es deber del Estado promover la cultura de todos los ciudadanos sin efectuar exclusiones en torno a las preferencias de las personas, motivo por el cual no puede utilizarse el fundamento religioso para desechar la importancia de una manifestación cultural como hecho que puede ser protegido. Recuerda que cuando la ley estatutaria de libertad religiosa (ley 133 de 1994) desarrolla el derecho fundamental contenido en el artículo 19 superior, establece que *“ninguna iglesia o confesión religión es ni será oficial o estatal”*, y, sin embargo, a reglón seguido señala que *“el Estado no es ateo, agnóstico o indiferente a los sentimientos religiosos de los colombianos”* y *“el poder público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las iglesias y confesiones religiosas y facilitara la participación de estas y aquellas en la consecución del bien común”*.

Así las cosas, continúa, la aconfesionalidad del Estado colombiano implica que este no adhiere a una iglesia o confesión religiosa, y por lo mismo, no puede preferir a ninguna ellas, pero de ello no deriva en que exista una indiferencia o rechazo del Estado frente al fenómeno religioso o muchos menos que tenga prohibido proteger las manifestaciones religiosas de las personas (sentencia C-088 de 1994), más aun cuando por su relevancia y trascendencia cultural estas trascienden al ámbito público al punto de erigirse como patrimonio inmaterial de la Nación.

Encuentra pertinente destacar que en la reciente sentencia C- 948 de 2014 la Corte analizó y avaló la constitucionalidad de la norma que rinde honores a la santa madre Laura Montoya. Sostiene que, siguiendo dichas consideraciones jurisprudenciales, en el caso en concreto resulta clara la posibilidad de proteger la manifestación cultural referida, ya que cumple con los requisitos allí previstos. Esto por cuanto no se puede perder de vista que la protección patrimonial otorgada encuentra su justificación en la condición de patrimonio cultural e inmaterial de la Nación, cuyo fundamento es la relevancia de la manifestación popular y no una supuesta adhesión estatal a cierta confesión.

Finalmente, advierte que sustraer al Estado de su deber de proteger y promover el patrimonio inmaterial, cuando la manifestación cultural tiene un contenido religioso, no solo es contrario a los deberes señalados, sino que además implica una clara discriminación con fundamento a un criterio sospechoso, como es la religión.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia, ya que se trata de una demanda interpuesta contra una ley, en este caso la número 1645 de 2013, *“por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, Departamento Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”*.

B. PROBLEMA JURÍDICO Y MÉTODO DE LA DECISIÓN

1. En el marco descrito, teniendo en cuenta que el artículo 8° de la Ley 1645 de 2013, *“por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”*, autoriza a la alcaldía del municipio de Pamplona para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual con miras al cumplimiento de las disposiciones consagradas en la misma ley, debe la Corte establecer si dicha disposición desconoce: (i) el pluralismo, el carácter laico del Estado y el deber de neutralidad en materia religiosa, por el trato preferente -de carácter presupuestal- que se le da a la religión católica respecto de los demás cultos -Preámbulo y artículos 1° y 19 C.P.-; y (ii) los fines esenciales del Estado, al autorizar que una partida presupuestal del municipio esté dirigida a promover conmemoraciones religiosas católicas, en posible detrimento de otros derechos de la colectividad -art 2. C.P.-.

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala examinará los siguientes aspectos: (i) el patrimonio cultural de la Nación, su reconocimiento y protección constitucional; (ii) el patrimonio cultural de la Nación y las manifestaciones religiosas; (iii) la competencia del Congreso para autorizar gasto público; (iv) los principios de laicidad y neutralidad del Estado; (v) las relaciones Estado – iglesias, el deber de igualdad y el criterio del impacto primordial de la legislación. Con esos elementos de juicio, (vi) previas algunas conclusiones generales, la Corte (iv) analizará la constitucionalidad de la norma acusada.

C. PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

2. La cultura, definida en términos generales como *“el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”*¹, encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano.

¹ Cfr. Preámbulo de la *Declaración Universal sobre Diversidad Cultural*, adoptada en la Conferencia General de la Unesco, el 2 de noviembre de 2001. Este documento reconoce que la cultura adquiere

En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado *“facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*; el artículo 7º *“reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”*; el artículo 8º eleva a obligación del Estado y de toda persona *“proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*; el artículo 44 define la cultura como un *“derecho fundamental”* de los niños; el artículo 67 dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; el artículo 70 estipula que *“la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad”*; el artículo 71 señala el deber de *“fomento a las ciencias y, en general, a la cultura”*; el artículo 72 reconoce que *“el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”*; y, el artículo 95-8 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano *“proteger los recursos culturales y naturales”*; entre otras disposiciones.

En concordancia con ello, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos vinculantes en el ordenamiento interno, reafirman el compromiso de los Estados con la cultura en sus diversas manifestaciones².

En estos términos, la Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo éste como una expresión de la identidad de un grupo social en un momento histórico, es decir, que *“constituye un signo o una expresión de cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones”*³. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación *“de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural”*⁴.

formas diversas a través del tiempo y del espacio, y que esa diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad. También recuerda que los derechos culturales hacen parte de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes. Una definición similar fue acuñada por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008”. Véase Corte Constitucional, Sentencia C-882 de 2011.

² “A nivel internacional, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales -incorporado al ordenamiento colombiano por medio de la Ley 75 de 1968- reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y dispone la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura. El artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” -incorporado a ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996- integra al sistema regional de protección de derechos humanos el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura. El artículo 5-e-vi de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -incorporada en nuestro ordenamiento por la Ley 22 de 1981- establece el derecho de todos a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales. El artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño -incorporada mediante la Ley 12 de 1991- también señala la obligación del Estado de respetar y promover el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística, y de propiciar oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento. Estos instrumentos internacionales, como ha sido reconocido por esta corporación, hacen parte del bloque de constitucionalidad (C-038 de 2004, C-997 de 2004, C-393 de 2007)”: Corte Constitucional, Sentencia C-434 de 2010.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2006.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2014.

3. Con este derrotero la protección al patrimonio cultural de la Nación es consecuencia directa de la cultura, fundamento para la construcción y consolidación de la nacionalidad colombiana. Es así como el artículo 72 de la Constitución dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. 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.”

4. No obstante, la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente ajuste tanto en el plano internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección.

En el ámbito internacional, por ejemplo, la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, adoptada por la UNESCO en 1954, hizo por primera vez una descripción de los bienes objeto de especial protección en el contexto del enfrentamiento armado. Dispuso cuáles serían considerados como culturales teniendo como base su relevancia para cada Pueblo, ya fueren muebles o inmuebles, con independencia de su origen:

“Artículo 1. Definición de los bienes culturales. Para los fines de la presente Convención, se considerarán bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario:

a.- Los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos;

b.- Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a. tales como los museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles definidos en el apartado a.;

c.- Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a. y b., que se denominarán ‘centros monumentales’.

Posteriormente, la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural, adoptada por la UNESCO en 1972⁵, tomó como criterio relevante la importancia de los bienes “*desde la historia, el arte o la ciencia*”, al igual que su “*valor universal excepcional*”:

“Artículo 1.- A los efectos de la presente Convención se considerará ‘patrimonio cultural’:

Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.

Para extender la protección de aquellos objetos más allá del reflejo de un momento histórico o arquitectónico en una determinada era, el Convenio introdujo conceptos como el de “*patrimonio natural*” y su proyección desde el punto de vista “*estético o científico*”:

“Artículo 2 .- A los efectos de la presente Convención se consideran ‘patrimonio natural’:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”.

Con la adhesión a dicho instrumento el Estado colombiano reconoció una

⁵ Aprobada por ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.

obligación preferente para identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio. Además, se obligó a adoptar medidas políticas, jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras para la protección del respectivo Patrimonio Nacional.

Con posterioridad, la Convención para la salvaguardia del “*patrimonio cultural inmaterial*”, aprobada por la UNESCO en el año 2003, adoptó un instrumento multilateral con el propósito de ampliar el ámbito de protección e incluir dentro de la noción de patrimonio cultural aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas reconocidas e interiorizadas con sentimiento de identidad por las comunidades, transmitidas por generaciones y que afianzan su diversidad y creatividad. Todo ello, siempre y cuando sean compatibles con los instrumentos de derechos humanos, con el respeto entre comunidades y con la noción de desarrollo sostenible (medio ambiente). De esta manera la Convención estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. A los efectos de la presente Convención:

1. Se entiende por ‘patrimonio cultural inmaterial’ los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible” (Resaltado fuera de texto).

Acto seguido la Convención incluyó dentro del patrimonio cultural inmaterial, entre otras, las siguientes manifestaciones:

“2. El ‘patrimonio cultural inmaterial’, según se define en el párrafo 1º supra, se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes:

- a) Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;*
- b) Artes del espectáculo;*
- c) Usos sociales, rituales y actos festivos;*

- d) *Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;*
 e) *Técnicas artesanales tradicionales*".

Colombia ha suscrito e incorporado en su ordenamiento interno otros acuerdos internacionales encaminados a la protección del patrimonio cultural. Se destacan la Convención de la UNESCO sobre las "*Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación y la transferencia de propiedad ilícita de Bienes Culturales*", suscrita en París en noviembre de 1970 y aprobada por la Ley 63 de 1986; el "*Convenio entre Colombia y Perú para la protección, conservación y recuperación de bienes arqueológicos, históricos y culturales*", aprobado mediante la Ley 16 de 1992⁶; el "*Convenio entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados*", firmado en Bogotá el 17 de diciembre de 1996 y aprobado por la Ley 587 de 2000⁷; y el Convenio suscrito entre la República de Colombia y la de Bolivia, para la recuperación de bienes culturales y otros específicos hurtados, importados o exportados ilícitamente, suscrito en la Paz el 20 de agosto de 2001 y aprobado mediante la Ley 896 de 2004⁸; instrumentos que tienen en común el propósito de evitar la transferencia ilícita de la propiedad cultural y el comercio ilegal de estos bienes, y facilitar la cooperación recíproca entre los países firmantes para su recuperación y repatriación⁹.

También fue suscrito el "*Convenio de Unidroit sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, firmado en Roma el 24 de junio de 1995*", aprobado mediante la ley 1304 de 2009¹⁰, y la "*Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*", firmada en París el 20 de octubre de 2005, aprobada mediante ley 1516 de 2012¹¹.

5. En el orden interno, el Congreso de la República ha venido ajustando la normatividad con el propósito de acoplarla a los estándares del derecho internacional.

Además de la adhesión a la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954¹², a la Convención sobre la Protección del

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-204 de 1993.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-091 de 2001.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-863 de 2006.

⁹ A su vez, la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, suscrita en París el 16 de noviembre de 1972, aprobada por Ley 45 de 1983, compromete a los Estados a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el legado del patrimonio cultural situado en su territorio, así como a adoptar medidas para la protección del respectivo Patrimonio Nacional y a combatir la importación, exportación y transferencia ilícitas de los bienes culturales. La Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, firmada en la Haya el 14 de mayo de 1954, en vigor para Colombia desde el 18 de septiembre de 1998, también tiene este propósito.

¹⁰ Declarado exequible en la sentencia C-125 de 2011.

¹¹ Declarada exequible en la sentencia C-767 de 2012.

¹² Mediante la Ley 349 de 1996, se aprobó la "Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado", el "Reglamento para la aplicación de la Convención" y el "Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado", firmados en La Haya el 14 de mayo de

patrimonio mundial, cultural y natural de 1972¹³, y a la Convención para la salvaguardia del “*patrimonio cultural inmaterial*” de 2003¹⁴, antes referidas, el Congreso aprobó la ley 397 de 1997, que se conoce como la “*ley general de cultura*”.

En esta última reguló lo concerniente al patrimonio cultural de la Nación y su sistema general de protección y salvaguarda. Con la modificación introducida recientemente por la ley 1185 de 2008 se extendió la noción de patrimonio cultural para incluir también las “*manifestaciones inmateriales*” y otras representaciones que expresan la nacionalidad colombiana. La regulación actual señala lo siguiente:

“ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. El patrimonio cultural de la Nación 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” (Resaltado fuera de texto).

Este listado es meramente enunciativo por cuanto el criterio inmanente que define el alcance del patrimonio cultural es el relativo a la “*expresión de la nacionalidad colombiana*”. Ya se trate de bienes materiales o inmateriales, de productos o representaciones –que pueden tener las más diversas formas-, lo cierto es que “*todo lo que nos identifica como colombianos hace parte del patrimonio cultural y está cobijado por el mandato del artículo 8º constitucional*”¹⁵.

El literal b) del mismo artículo de la ley general de cultura establece su ámbito de aplicación en los siguientes términos:

“ARTICULO 4o. INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

(...)

b) Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados

mil novecientos cincuenta y cuatro 1954. Declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-467 de 1997.

¹³ Aprobada por ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.

¹⁴ Esta Convención fue aprobada internamente mediante ley 1037 de 2006 y declarada exequible en la Sentencia C-120 de 2008.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-537 de 2013.

como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura” (Resaltado fuera de texto).

De esta manera, el régimen legal establece una distinción entre (i) bienes que hacen parte del “*patrimonio cultural de la Nación*” y (ii) bienes que han sido declarados por el Ministerio de Cultura como “*de interés cultural*”, los cuales son destinatarios del régimen especial de protección previsto en la ley 397 de 1997 y sus normas reglamentarias. Al respecto la Corte ha explicado que, “*además de la Ley 397 de 1997, existe un conjunto de leyes y tratados internacionales que consagran otras formas de protección a la integridad del patrimonio cultural de la Nación, por lo que no puede concluirse que la inaplicación de la ley de la cultura para los bienes no declarados de interés cultural, implica descuido o abandono de los deberes de protección del patrimonio cultural de la Nación y fomento del acceso a la cultura, que los artículos 7º, 8º, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado*”¹⁶.

6. Desde esta perspectiva, en numerosas ocasiones este tribunal se ha ocupado de reivindicar el reconocimiento de la cultura y la protección del patrimonio cultural de la Nación, insistiendo en el sólido respaldo tanto en la Constitución Política, como en los instrumentos que se integran a ella, así como en la amplia potestad del Legislador de diseñar mecanismos para su protección y salvaguarda¹⁷.

Por ejemplo, cuando la Corte analizó la constitucionalidad del Convenio Unidroit sobre bienes culturales robados o exportados ilícitamente, recordó que dicho instrumento “*está vinculado con las materias reguladas en los artículos 2º, 8º, 9º, 63, 70, 71 y 72 de la Constitución Política, en cuanto (...) permitirá al Estado colombiano contar con un nuevo mecanismo para realizar los mandatos constitucionales relacionados con la preservación y protección del patrimonio cultural de la Nación*”¹⁸.

Igualmente, cuando examinó y declaró exequible la ley 1516 de 2012, por la cual se aprobó la “*Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*”, hizo hincapié en la tolerancia, el pluralismo y el respeto por la diversidad cultural como esenciales para el desarrollo de las generaciones actuales y futuras. Dijo entonces:

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-742 de 2006. La Corte declaró exequible la expresión “*declarados*” contenida en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 (antes de la modificación que introdujo la Ley 1185 de 2008).

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-204 de 1993, C-421 de 1997, C-366 de 2000, C-091 de 2001, C-1339 de 2001, C-863 de 2006, C-742 de 2006, C-441 de 2009, C-434 de 2010, C-818 de 2010, C-125 de 2011, C-882 de 2011, C-767 de 2012, T-537 de 2013, C-054 de 2013, C-082 de 2014, C-264 de 2014, C-553 de 2014.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-125 de 2011.

“En este sentido, los principios rectores que rigen la Convención enfatizan la responsabilidad de la sociedad civil en la generación de espacios de respeto entre culturas y en la promoción, tolerancia y reconocimiento de todas las formas culturales, sobre la base de que la diversidad cultural es una condición esencial para el desarrollo de las generaciones actuales y futuras. La posibilidad de construir una sociedad democrática en un contexto de diversidad y multiplicidad cultural y étnica como el que existe en Colombia, depende de la capacidad de coexistencia en respeto, tolerancia y solidaridad, entre todos los grupos humanos. Sólo en un contexto de mutuo apoyo entre las personas y de respeto por sus formas de ser y de vivir, de acuerdo con sus comunidades y con los grupos sociales a los que pertenecen, es posible construir una verdadera existencia pacífica.

La apuesta Constitucional de 1991 consiste, en gran medida, en poner fin a décadas de exclusión a diferentes grupos humanos y sociales en distintos planos de la vida nacional. Y de manera significativa puso fin a la exclusión de comunidades indígenas, afrocolombianas, negras y raizales”.

Asimismo, en la sentencia C-054 de 2013, al examinar la constitucionalidad del artículo tercero de la Ley 739 de 2002, *“por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de la Leyenda Vallenata, se rinde homenaje a su fundadora y se autorizan apropiaciones presupuestales”*, la Corte recordó que la Constitución protege todas las manifestaciones culturales, sin importar cuál sea su tipo o condición; tanto las que se pierden en la historia y la memoria, como las que se han consolidado recientemente y las que poco a poco van cristalizándose en el imaginario colectivo. Sostuvo entonces:

“La justicia constitucional debe celebrar y proteger todas las manifestaciones culturales, sin importar cuál sea su tipo o condición. Se deben proteger manifestaciones culturales que se pierden en la historia y la memoria, aquellas que se han consolidado recientemente y constituyen un gran orgullo nacional, tanto como aquellas que hasta ahora se constituyen y cristalizan, porque son las creaciones de espíritus jóvenes, cuyas emociones, hasta ahora encuentran las formas para expresarse y manifestarse.

Una de las razones por las cuales las personas deben poder tener acceso a diferentes formas y visiones culturales, es porque ello les dará más herramientas creativas para expresarse, a la vez que les da mayor bienestar y placer estético y espiritual. La música no sólo mantiene historias y tradiciones, permite forjar mejores personas. Las expresiones culturales no sólo reviven el pasado, enriquecen el presente”.

En aquella oportunidad la Corte consideró que no se vulneran los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y de las comunidades afro del departamento del Cesar, en especial de sus niñas y niños, al autorizar al Gobierno Nacional a crear un espacio pedagógico para la promoción de una expresión cultural regional y nacional -cátedra “*Consuelo Araujonoguera*”, en valores y talentos vallenatos-, “*siempre y cuando no sea obligatoria y respete los derechos de etnoeducación de los grupos étnicos*”, motivo por el cual declaró inexequibles algunas expresiones y condicionó la constitucionalidad de otras¹⁹.

En definitiva, como fue explicado recientemente por esta corporación, en virtud de la diversidad de clasificaciones del patrimonio cultural en el ámbito internacional, puede afirmarse que “*hay una expansión de la protección de diversos objetos, lugares y prácticas en razón del valor que revisten, que está determinada por la importancia que ellos tienen para la ciencia, el arte, la historia y la preservación de la identidad cultural*”²⁰.

D. EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN Y LAS MANIFESTACIONES RELIGIOSAS

7. El patrimonio cultural de la Nación puede comprender bienes materiales, muebles o inmuebles, así como también manifestaciones inmateriales en las cuales esté presente una dimensión religiosa.

Las normas que regulan la protección del patrimonio cultural así lo indican, algunas en forma expresa y otras de manera implícita. Por ejemplo, la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954 señala que se consideran como tales los muebles o inmuebles con importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, “*cualquiera sea su origen o y propietario*”, entre los que se encuentran los monumentos de arquitectura, arte o historia, sean estos “*religiosos o seculares*” (artículo 1, literal a).

Asimismo, cuando la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972 se refiere a los bienes con valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia, es claro que en cualquiera de esas categorías se pueden encontrar bienes muebles o inmuebles de origen religioso, sin importar cuál sea el credo o confesión a la que estén afectados o con la que se identifiquen.

¹⁹ Sentencia C-054 de 2013. La Corte declaró inexequible la expresión “*de obligatorio cumplimiento*” contenida en el literal c) del artículo tercero de la Ley 739 de 2002, y exequible el resto del literal, en el entendido que la cátedra “*valores y talentos vallenatos, Consuelo Araujo Noguera*” es optativa para los establecimientos educativos y padres de familia y sin perjuicio de la promoción de otras expresiones culturales.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-264 de 2014. La Corte analizó la constitucionalidad del artículo 3 (parcial) de la Ley 1675 de 2013 “*por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política en lo relativo al patrimonio cultural sumergido*”.

A su turno, el Convenio Unidroit de 1995, sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente²¹, señala como bienes culturales aquellos que “*por razones religiosas o profanas*” revisten importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o –incluso– la ciencia (artículo 2°).

Lo propio ocurre con la Convención para la salvaguardia del “*patrimonio cultural inmaterial*” de 2003, al incluir los “*usos sociales, rituales y actos festivos*”.

Igualmente, cuando la ley 397 de 1997, modificada por la 1185 de 2008, se refiere a “*las tradiciones*” y “*las costumbres y los hábitos*” como integrantes del patrimonio cultural inmaterial de la Nación (artículo 4°), debe entenderse que se aceptó –por lo menos de forma tácita– la proyección cultural de ciertas manifestaciones religiosas. Es así como su decreto reglamentario (Decreto 2941 de 2009) señala en forma expresa que la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial se podrá integrar con manifestaciones que correspondan, entre otros, a “*eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo*”, esto es, “*acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos*”²².

²¹ Aprobado mediante la ley 1304 de 2009 y declarado exequible en la sentencia C-125 de 2011.

²² “Artículo 8°. Campos de alcance de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. La Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se podrá integrar con manifestaciones que correspondan a uno o varios de los siguientes campos:

1. *Lenguas y tradición oral. Entendidos como vehículo del Patrimonio Cultural Inmaterial, y como medio de expresión o comunicación de los sistemas de pensamiento, así como un factor de identidad e integración de los grupos humanos.*

2. *Organización social. Corresponde a los sistemas organizativos tradicionales, incluyendo el parentesco y la organización familiar, y las normas que regulan dichos sistemas.*

3. *Conocimiento tradicional sobre la naturaleza y el universo. Conocimiento que los grupos humanos han generado y acumulado con el paso del tiempo en su relación con el territorio y el medio ambiente.*

4. *Medicina tradicional. Conocimientos y prácticas tradicionales de diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades incluyendo aspectos psicológicos y espirituales propios de estos sistemas y los conocimientos botánicos asociados.*

5. *Producción tradicional. Conocimientos, prácticas e innovaciones propias de las comunidades locales relacionados con la producción tradicional agropecuaria, forestal, pesquera y la recolección de productos silvestres, y los sistemas comunitarios de intercambio.*

6. *Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales. Comprende el conjunto de tradiciones familiares y comunitarias asociadas a la producción de tejidos, cerámica, cestería, adornos y en general, de objetos utilitarios de valor artesanal.*

7. *Artes populares. Recreación de tradiciones musicales, dancísticas, literarias, audiovisuales y plásticas que son perpetuadas por las mismas comunidades.*

8. *Actos festivos y lúdicos. Acontecimientos sociales y culturales periódicos, con fines lúdicos o que se realizan en un tiempo y un espacio con reglas definidas y excepcionales, generadoras de identidad, pertenencia y cohesión social. Se excluyen las manifestaciones y cualquier otro espectáculo que fomente la violencia hacia los animales.*

9. *Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos.*

10. *Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat. Conocimientos, técnicas y eventos tradicionales relacionados con la construcción de la vivienda y las prácticas culturales asociadas a la vida doméstica.*

11. *Cultura culinaria. Prácticas tradicionales de transformación, conservación, manejo y consumo de alimentos.*

12. *Patrimonio Cultural Inmaterial asociado a los espacios culturales. Este campo comprende los sitios considerados sagrados o valorados como referentes culturales e hitos de la memoria ciudadana” (Resaltado fuera de texto).*

También es preciso recordar que la ley 133 de 1994, “*por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos*”, establece que las iglesias pueden ser propietarias del patrimonio artístico y cultural que hayan creado o adquirido, lo que de suyo implica aceptar que las confesiones religiosas pueden no solo ser titulares, sino incluso generadoras de patrimonio cultural²³.

En la sentencia C-088 de 1994 la Corte declaró la exequibilidad condicionada de dicha norma, “*siempre que no se trate de bienes pertenecientes al patrimonio cultural de la Nación, que está sujeto a la especial protección del Estado, con la posibilidad de que la ley establezca mecanismos para readquirirlos*”, lo cual reafirma que en algunas ocasiones el patrimonio cultural de la Nación puede tener origen religioso²⁴.

E. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN Y SALVAGUARDA DE LAS MANIFESTACIONES CULTURALES QUE CONSTITUYEN PATRIMONIO DE LA NACIÓN

8. Para cumplir sus objetivos centrales, la 397 de 1997 consagra un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo que comprende (i) tanto a los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural -BIC²⁵-, en el caso de bienes

²³ “ARTÍCULO 14. *Las Iglesias y confesiones religiosas con personería tendrán, entre otros derechos, los siguientes: (...) b) De adquirir, enajenar y administrar libremente los bienes muebles e inmuebles que considere necesarios para realizar sus actividades; de ser propietarias del patrimonio artístico y cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o esté bajo su posesión legítima, en la forma y con las garantías establecidas por el ordenamiento jurídico (...)*”. En similares términos se regula en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997.

²⁴ Dijo al respecto: “*Desde luego, esta clase de regulaciones se enmarcan dentro de los lineamientos constitucionales contemporáneos, según los cuales el Estado afirma un régimen de igualdad y libertad de religiones y de cultos, y los respeta plenamente en sus proyecciones económicas, que en otros períodos de la historia universal y nacional fue objeto y causa de polémicas profundas, y generó graves situaciones de conflicto colectivo; el Estado en Colombia respeta y patrocina las aspiraciones religiosas de los habitantes, bajo los presupuestos de la libertad predicables dentro del ordenamiento jurídico, y sometióndola a las disposiciones legales ordinarias, establecidas en la legislación nacional, lo cual implica la libertad de circulación de bienes y mercancías, lo mismo que de las riquezas. (...) No obstante lo anterior, la Corte debe advertir en cuanto hace a lo dispuesto por el literal b.) del artículo 14 que el derecho de ser propietarias del patrimonio artístico y cultural que hayan creado, o adquirido con sus recursos, o que esté bajo la posesión legítima de las iglesias y confesiones, resulta constitucional, bajo el entendido de que estos bienes, en cuanto formen parte del patrimonio cultural de la Nación, están bajo la protección del Estado en los términos establecidos por el artículo 72 de la Carta; además, esta disposición constitucional que bien señala la Corte como un límite al derecho consagrado en el artículo literal b), también condiciona el carácter de dicha propiedad, pues la atribuye originariamente a la Nación y hace que estos bienes, incluyendo al patrimonio arqueológico y demás bienes culturales que conforman la identidad de la Nación, sean inalienables, inembargables e imprescriptibles. En juicio de la Corte Constitucional, esto también significa que para dichos bienes, cuya propiedad es originaria de la Nación, de conformidad con la Carta, la ley podrá establecer los mecanismos para su readquisición, cuando se encuentren en manos de particulares, y podrá, además, reglamentar los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorio de la riqueza arqueológica. Estas advertencias las hace la Corte Constitucional para asegurar el mejor entendimiento de estas disposiciones y para garantizar la plena vigencia del ordenamiento constitucional, dentro de un régimen que reclama la mayor precisión posible” (Resaltado fuera de texto).*

²⁵ Con anterioridad a la Ley de Patrimonio Cultural se usaba el término “*bienes inmateriales*” para referirse a las manifestaciones del Patrimonio Cultural Inmaterial, expresión que más allá de inexacta resultaba difusa para la aplicación de un modelo de salvaguardia. De manera que hoy sólo se hace referencia al concepto de “*bienes*” en el caso objetos muebles o de inmuebles, es decir, cuando se alude a elementos que tienen una sustancia material.

materiales, (ii) como a las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial -LRPCI-²⁶.

A continuación se expone el régimen especial de protección para los bienes de interés cultural -BIC-. Dicho procedimiento está reglado en la Ley de Patrimonio, en el Decreto 763 de 2010 y en la Resolución 0983 de 2010 expedida por el Ministerio de Cultura.

9. En primer lugar, respecto de la autoridad competente para declarar el BIC, el artículo 8° de la Ley de Patrimonio refiere dos niveles: el nacional y el territorial.

En lo que tiene que ver con el nivel nacional, la norma establece que le corresponde al Ministerio de Cultura²⁷, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, realizar la correspondiente declaratoria y el manejo de los bienes declarados. En el mismo artículo se aclara que *“son bienes de interés cultural del ámbito nacional los declarados como tales por la ley^[28], el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional”*.

En cuanto a la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, la regulación indica que tanto la decisión, como la gestión, corresponde a las entidades territoriales -gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas-, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural, en el caso de los distritos. En el mismo artículo se aclara que son bienes de interés cultural del ámbito del respectivo territorio los declarados como tales por dichas autoridades en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad, en una división territorial determinada.

²⁶ Una de las modificaciones de la Ley 1185 de 2008, consistió en la creación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, y la conformación del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, como el máximo órgano asesor del Gobierno para la toma de decisiones respecto del Patrimonio Cultural de la Nación, así como los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural.

²⁷ Ahora bien, los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, pueden ser declarados como bienes de interés cultural del ámbito nacional por el Ministerio de Cultura en la forma prevista en el literal a) de este artículo, en coordinación con el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, sobre los valores del bien de que se trate.

²⁸ Acorde con el Ministerio de Cultura: *“sin perjuicio del riguroso procedimiento que debe seguirse en cada caso para declarar cualquier bien como BIC, la propia Ley de Patrimonio Cultural en forma directa declaró algunos. En efecto, quedaron subsumidos u homologados a la categoría de BIC los bienes muebles del patrimonio arqueológico, y los que con anterioridad a dicha Ley hubieran sido declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos por instancias nacionales como el Congreso de la República o administrativas como los concejos, las asambleas departamentales u otras en el contexto nacional o territorial; y, sin duda, todos los que ya hubieran recibido la categoría de BIC siguen considerándose como tales. También quedaron homologados los bienes muebles o inmuebles de las mencionadas categorías, incorporados en los planes de ordenamiento territorial por las municipalidades”* (Subrayas fuera del original), en <http://vigias.mincultura.gov.co/Documents/Cartilla-Patrimonio-Cultural-para-todos-pdf.pdf>

10. En segundo lugar, respecto del procedimiento que dichas autoridades competentes deben seguir, la reglamentación dispone varios pasos²⁹:

- “1. El bien de que se trate se incluirá en una Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural por la autoridad competente de efectuar la declaratoria.
2. Con base en la lista de que trata el numeral anterior, la autoridad competente para la declaratoria definirá si el bien requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.
3. Una vez cumplido el procedimiento descrito en los dos numerales anteriores, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural respecto de los bienes del ámbito nacional, o el respectivo Consejo Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según el caso, emitirá su concepto sobre la declaratoria y el Plan Especial de Manejo y Protección si el bien lo requiriere.
4. Si el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural fuere favorable, la autoridad efectuará la declaratoria y en el mismo acto aprobará el Plan Especial de Manejo y Protección si este se requiriere.”

En este punto cabe precisar la aclaración que el Ministerio de Cultura hace sobre la declaración de BIC por parte de las corporaciones públicas³⁰. Al respecto dice el ministerio:

“Conviene aclarar que dentro de la actividad legislativa o administrativa de las corporaciones públicas (Congreso, asambleas departamentales, concejos municipales o distritales) es habitual que se declaren múltiples bienes como patrimonio nacional, lamentablemente no siempre con el rigor, los procedimientos, ni precaviendo la responsabilidad de manejo, participación ciudadana o dotación de recursos que ello implica. Por supuesto, es una forma que, en cierto modo, desarticula el sistema consagrado de manera integral en la Ley de Patrimonio Cultural.

En estos casos, los bienes consagrados así a partir del 12 de marzo de 2008, fecha de promulgación de dicha Ley, no pueden considerarse BIC. Esto implica que el Régimen Especial de Protección sólo entraría a operar si se produce una posterior declaratoria en la categoría de BIC mediante los procedimientos e instancias previstos para el efecto.”³¹

11. Teniendo en cuenta que la norma demandada está contenida en la ley *“por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan*

²⁹ La declaratoria de los bienes de interés cultural atenderá el mismo procedimiento, tanto en el orden nacional, como territorial. Para mayor desarrollo se puede ver la Ley de Patrimonio, el Decreto 763 de 2010 y la Resolución 0983 de 2010 expedida por el Ministerio de Cultura.

³⁰ <http://vigias.mincultura.gov.co/Documents/Cartilla-Patrimonio-Cultural-para-todos-pdf.pdf>

³¹ <http://vigias.mincultura.gov.co/Documents/Cartilla-Patrimonio-Cultural-para-todos-pdf.pdf>

otras disposiciones” (subrayado fuera del texto original), corresponde hacer especial énfasis en el régimen de salvaguarda de las manifestaciones culturales.

El artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997 determina que el patrimonio cultural inmaterial de la Nación está constituido, entre otros, *“por las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio genera sentimientos de identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia y contribuye a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”*.

Para determinar cuáles manifestaciones culturales son merecedoras de salvaguarda por parte del Estado, la Ley del Patrimonio, el Decreto 2941 de 2009 y la Resolución 330 de 2010³², crearon y reglamentaron la Lista Representativa de Patrimonio Cultural³³ -LRPCI-.

(i) Para la inclusión en la LRPCI³⁴ debe presentarse una postulación³⁵ o iniciativa para tal fin, la cual puede provenir de entidades estatales o grupos sociales, colectividades, comunidades, o personas naturales o jurídicas, y/o de la entidad encargada de la conformación y manejo de la respectiva lista en el ámbito nacional o territorial -director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, el alcalde municipal o distrital, el gobernador-; con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2941 de 2009, artículos 8° y 11°.

(ii) Una vez cumplidos los requisitos, la información recopilada será enviada al Consejo de Patrimonio Cultural correspondiente³⁶, el que debe

³² Que reglamentó parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. Allí se definen los ámbitos de cobertura del patrimonio cultural inmaterial y se reglamenta lo relacionado con la LRPCI, estableciendo sus campos de alcance, el procedimiento, los requisitos y los criterios de valoración para la inclusión de manifestaciones en ella. Adicionalmente, y como mayores innovaciones, el decreto define los contenidos de los Planes Especiales de Salvaguarda necesarios para la inclusión de manifestaciones en dicha lista y reglamenta lo relacionado con los estímulos tributarios para la salvaguarda de estas manifestaciones. Posteriormente, aspectos técnicos de este decreto fueron desarrollados en la Resolución 0330 del 24 de febrero de 2010.

³³ La Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es descrita por la ley como un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y la comunidad, dirigida a aplicar un Plan Especial de Salvaguarda a las manifestaciones que ingresen en dicha lista.

³⁴ Cualquier declaratoria anterior como bien de interés cultural del ámbito nacional respecto de las manifestaciones a las que se refiere este artículo quedará incorporada a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial a partir de la promulgación de esta ley.

³⁵ 1. Solicitud dirigida a la instancia competente. 2. Identificación del solicitante, quien deberá especificar que actúa en interés general. 3. Descripción de la manifestación de que se trate, sus características y situación actual. 4. Ubicación y proyección geográfica y nombre de la comunidad(es) en la(s) cual(es) se lleva a cabo. 5. Periodicidad (cuando ello aplique). 6. Justificación sobre la coincidencia de la manifestación con cualquiera de los campos y con los criterios de valoración señalados en los artículos 8° y 9° de este decreto.

³⁶ La competencia y manejo de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial corresponde al Ministerio de Cultura en coordinación con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, y a las entidades territoriales. En todo caso, la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial-LRPCI-, deberá contar con el concepto previo favorable del Consejo

emitir un concepto favorable o desfavorable de la postulación. De ser positivo, la autoridad competente solicitará al postulante la elaboración y presentación de un Plan Especial del Salvaguarda -PES-.

(iii) El Plan Especial de Salvaguarda debe estar orientado al fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción de la respectiva manifestación³⁷.

(iv) Finalmente, el Consejo de Patrimonio Cultural que corresponda, según el caso, decide definitivamente sobre la inclusión o no de la manifestación cultural en la LRPCI. Decisión que se concreta en un acto administrativo mediante el cual, previo análisis de los criterios de valoración y procedimiento reglamentados en este decreto, la instancia competente determina que dicha manifestación, dada su especial significación para la comunidad o un determinado grupo social, o en virtud de su nivel de riesgo, requiere la elaboración y aplicación de un Plan Especial de Salvaguarda.

Según fue reseñado con anterioridad, como elemento relevante para la determinación de cuáles manifestaciones deben ser incluidas en la LRPCI, el artículo 8° del Decreto Reglamentario 2941 de 2009 determinó que la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se podría integrar con manifestaciones tales como “*Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos*”. Adicionalmente, el artículo 9° establece unos criterios de valoración para incluir manifestaciones culturales en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, estos son, (i) pertinencia³⁸; (ii) representatividad³⁹; (iii) relevancia⁴⁰; (iv) naturaleza e identidad colectiva⁴¹; (v) vigencia⁴²; (vi) equidad⁴³; y (vii) responsabilidad⁴⁴. Finalmente, la norma resalta que las manifestaciones que se encuentren en riesgo, amenazadas o en peligro de desaparición, tendrán prioridad para ser incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

En síntesis, la legislación actual prevé un procedimiento exhaustivo para la

Nacional de Patrimonio Cultural, o de los respectivos Consejos Departamentales o Distritales de Patrimonio Cultural.

³⁷ El Ministerio de Cultura reglamentará para todo el territorio nacional el contenido y alcance de los Planes Especiales de Salvaguarda.

³⁸ Que la manifestación corresponda a cualquiera de los campos descritos en el artículo anterior.

³⁹ Que la manifestación sea referente de los procesos culturales y de identidad del grupo, comunidad o colectividad portadora, creadora o identificada con la manifestación, en el respectivo ámbito.

⁴⁰ Que la manifestación sea socialmente valorada y apropiada por el grupo, comunidad o colectividad, en cada ámbito, por contribuir de manera fundamental a los procesos de identidad cultural y ser considerada una condición para el bienestar colectivo.

⁴¹ Que la manifestación sea de naturaleza colectiva, que se transmita de generación en generación como un legado, valor o tradición histórico-cultural y que sea reconocida por la respectiva colectividad como parte fundamental de su identidad, memoria, historia y patrimonio cultural.

⁴² Que la manifestación esté vigente y represente un testimonio de una tradición o expresión cultural viva, o que represente un valor cultural que debe recuperar su vigencia.

⁴³ Que el uso, disfrute y beneficios derivados de la manifestación sean justos y equitativos respecto de la comunidad o colectividad identificada con ella, teniendo en cuenta los usos y costumbres tradicionales y el derecho consuetudinario de las comunidades locales.

⁴⁴ Que la manifestación respectiva no atente contra los derechos humanos, ni los derechos fundamentales o colectivos, contra la salud de las personas o la integridad de los ecosistemas.

protección real y efectiva del Patrimonio Cultural de la Nación. Dicho patrimonio está dividido en dos categorías: (i) los declarados bienes de interés cultural -BIC- que corresponden a bienes materiales o inmateriales, a los cual se le aplica el Régimen Especial de Protección, y que puede implicar o no la adopción de un Plan Especial de Manejo y Protección -PMP-; y (ii) aquellos incluidos en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial que corresponde a las manifestaciones inmateriales, a las cuales se le aplica el Régimen Especial de Salvaguardia, el cual implica la inmediata adopción de un Plan Especial de Salvaguardia -PES-. Esto no implica que sólo los bienes y manifestaciones culturales contemplados en dichas categorías, sea sujetos de protección por parte de las autoridades competentes.

12. Por último, si bien dentro de las autoridades competentes para determinar cuáles manifestaciones culturales son parte del patrimonio cultural de la Nación no se hace referencia al Congreso de la República, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, éste tiene la competencia para señalar directamente cuáles actividades culturales merecen un reconocimiento especial del Estado. Al respecto, la sentencia C-1192 de 2005 estableció:

“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado.”

En este orden de ideas, el Estado tiene la potestad de estimular el universo del Patrimonio Cultural de la Nación, tanto aquel contemplado en las categorías especiales de protección, intervención o salvaguardia (BIC y manifestaciones de la LRPCI) como el que no llega allí, esto en el marco de los procedimientos y facultades expresamente reglados. De esta manera, las consecuencias jurídicas serán diferentes dependiendo de si la manifestación cultural está o no enlistada en la LRPCI.

13. Entonces, cuando una manifestación o actividad cultural es incluida en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial -LRPCI-, queda sujeta a fuertes medidas de impulso, con apoyos de orden financiero y/o de incentivos a la inversión privada, como se verá a continuación.

(i) A partir de la inclusión de la manifestación en la LRPCI, inicia la ejecución del Plan Especial de Salvaguarda -PES-⁴⁵, entendido como un acuerdo social y administrativo, concebido como un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones y lineamientos encaminados a garantizar la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, donde podrían participar organizaciones privadas.

⁴⁵ El artículo 14 del Decreto 2941 de 2009.

El Plan Especial de Salvaguardia que requiere ser aprobado por el Consejo de Patrimonio Cultural correspondiente, debe contener:

“1. La identificación y documentación de la manifestación, de su historia, de otras manifestaciones conexas o de los procesos sociales y de contexto en los que se desarrolla.

2. La identificación de los beneficios e impactos de la manifestación y de su salvaguardia en función de los procesos de identidad, pertenencia, bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad identificada con la manifestación.

3. Medidas de preservación de la manifestación frente a factores internos y externos que amenacen con deteriorarla o extinguirla. Esto implica contemplar en el Plan Especial de Salvaguardia la adopción de medidas preventivas y correctivas frente a los factores de riesgo o amenaza.

Este componente contendrá un anexo financiero y una acreditación de los diversos compromisos institucionales públicos o privados que se adquieren respecto del Plan Especial de Salvaguardia. El Ministerio de Cultura podrá determinar los casos en los cuales no se requerirá este anexo financiero.

Los compromisos institucionales deberán estar acreditados en el Plan Especial de Salvaguardia, para lo cual podrá definirse la celebración de convenios, de instrumentos o documentos de compromiso que garanticen la concertación y acuerdo interinstitucional y comunitario de dicho Plan.

4. Medidas orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la estructura comunitaria, organizativa, institucional y de soporte, relacionadas con la manifestación.

Este componente contendrá un anexo financiero y una acreditación de los diversos compromisos institucionales públicos o privados que se adquieren respecto del Plan Especial de Salvaguardia. El Ministerio de Cultura podrá determinar los casos en los cuales no se requerirá este anexo financiero.

Los compromisos institucionales deberán estar acreditados en el Plan Especial de Salvaguardia, para lo cual podrá definirse la celebración de convenios, de instrumentos o documentos de compromiso que garanticen la concertación y acuerdo interinstitucional y comunitario de dicho Plan.

5. Mecanismos de consulta y participación utilizados para la formulación del Plan Especial de Salvaguardia, y los previstos para su ejecución.

6. Medidas que garantizan la transmisión de los conocimientos y prácticas asociados a la manifestación.

7. Medidas orientadas a promover la apropiación de los valores de la manifestación entre la comunidad, así como a visibilizarla y a divulgarla.

8. Medidas de fomento a la producción de conocimiento, investigación y documentación de la manifestación y de los

procesos sociales relacionados con ella, con la participación o consulta de la comunidad.

9. Adopción de medidas que garanticen el derecho de acceso de las personas al conocimiento, uso y disfrute de la respectiva manifestación, sin afectar los derechos colectivos, y sin menoscabar las particularidades de ciertas manifestaciones en comunidades tradicionales.

Este tipo de medidas podrán definir la eliminación de barreras en términos de precios, ingreso del público, u otras que puedan afectar los derechos de acceso de la comunidad y de las personas o constituir privilegios inequitativos, sin que ninguna de tales medidas definidas en el Plan Especial de Salvaguardia afecte la naturaleza de la manifestación.

10. Medidas de evaluación, control y seguimiento del Plan Especial de Salvaguardia.”

Es en la ejecución de dicho plan donde se ven reflejados los beneficios de la inclusión en la lista, porque es a partir de los compromisos institucionales, de la celebración de convenios, de la apropiación de presupuesto, de la elaboración y financiación de proyectos, de la eliminación de barreras, de las medidas de evaluación, control y seguimiento, como se logra el objetivo de salvaguardar, de manera efectiva y eficaz, la manifestación que se pretende proteger.

(ii) Otra consecuencia jurídica de la inclusión de una manifestación cultural en la LRPCI es la incorporación de los Planes Especiales de Salvaguardia en los planes de desarrollo del respectivo ámbito, lo cual genera una garantía adicional de la efectividad de la salvaguarda⁴⁶.

(iii) Por su parte, el artículo 21 refiere que cualquier contribuyente de renta en Colombia que aporte dinero efectivo a la elaboración y ejecución del Plan Especial de Salvaguardia -PES- de cualquier manifestación incorporada a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial -LRPCI- del ámbito nacional (la que administra el Ministerio de Cultura) tiene derecho a la misma deducción del 100% de renta sobre toda suma de dinero que destine a los siguientes rubros: (i) elaboración del Plan Especial de Salvaguardia; y (ii) ejecución del PES; previo el cumplimiento de una serie de estrictos requisitos contenidos en el Decreto 2941 de 2009. Esta medida corresponde a un incentivo para el sector privado con el fin de que haga una inversión efectiva a la protección de la manifestación cultural.

En concordancia con lo anterior, para efectos de la aplicación de la deducción y como mecanismo de control, el Ministerio de Cultura debe conformar un Banco de Proyectos para manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional. De esta manera, podrán tener acceso a recursos que den derecho a la deducción tributaria, únicamente las manifestaciones que hayan cumplido

⁴⁶ Artículo 16 del Decreto 2941 de 2009.

satisfactoriamente con el proceso de viabilización en el Banco de Proyectos, los cuales, deberán reunir los requisitos indicados en el decreto.

14. Sin embargo, teniendo en cuenta que es deber del Estado proteger todas las manifestaciones culturales inmateriales declaradas como tal, pese a no estar incluidas en la LRPCI, el artículo 20 del Decreto 2941 de 2009 sostiene que para la salvaguardia, creación, divulgación o cualquier otra acción relativa al Patrimonio Cultural Inmaterial, la Nación a través del Ministerio de Cultura y demás entidades competentes, los departamentos, municipios, distritos, y autoridades facultadas para ejecutar recursos, podrán destinar los aportes y recursos que sean pertinentes de conformidad con las facultades legales, sin perjuicio de la naturaleza o ámbito de la respectiva manifestación⁴⁷.

Para el caso de los municipios⁴⁸, lo anterior encuentra sustento en el artículo 311 de la Constitución Política, el cual establece que a éste le corresponde “*prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*”. Por su parte, el artículo 313-9 de la Constitución faculta a los concejos municipales para “*dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*”

15. En síntesis, los preceptos constitucionales, las convenciones internacionales y la normatividad nacional, le otorgan al patrimonio cultural de la Nación, una serie de medidas para su salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación. En estos términos, el Estado tiene el deber de prever gasto público social dirigido a incentivar y estimular la cultura (sin importar si fue declarado como BIC o si se incluyó en la LRPCI), siguiendo los procedimientos predeterminados legalmente y con arreglo a la disponibilidad de recursos. Ahora bien, las entidades nacionales y

⁴⁷ A manera de ejemplo, acorde el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, los municipios y distritos deben invertir como mínimo el 50% del porcentaje de IVA para cultura en las manifestaciones declaradas Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO (hasta hoy el espacio cultural de San Basilio de Palenque, Carnaval de Negros y Blancos, las Procesiones de la Semana Santa de Popayán, Carnaval de Barranquilla, la fiesta de San Francisco de Asís en Quibdó, los conocimientos tradicionales de los chamanes jaguares de Yuruparí, el sistema normativo de los Wauyuus, el vallenato, la música de marimba y cantos y bailes tradicionales de la región colombiana del Pacífico Sur y otras que se declaren en el futuro).

⁴⁸ Por su parte, la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*” establece como competencias del municipio, las siguientes: “76.8. En cultura 76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. 76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio. 76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana. 76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural. 76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.”

territoriales competentes deberían priorizar el gasto en BIC o en manifestaciones de la LRPCI, por atender a unas condiciones especiales de protección sujetas a un exhaustivo trámite administrativo para ser considerados como tal.

F. LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA AUTORIZAR GASTO PÚBLICO

16. Como quiera que la norma acusada de inconstitucional autoriza al municipio de Pamplona para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en dicha ley, le corresponde a la Sala Plena realizar una breve consideración sobre la competencia del Congreso para autorizar gasto público. Para ello, se expondrá la línea jurisprudencial respecto del tema:

En la sentencia C-755 de 2014 la Corte Constitucional analizó un proyecto de ley que contenía la siguiente disposición: *“El Ministerio de Cultura o la entidad que haga sus veces, deberá contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio.”* Según el Gobierno Nacional, el verbo *“deberá”* utilizado en el artículo 2º del proyecto lo obligaba a asumir los gastos necesarios para el cumplimiento de dicha ley, lo cual, constituía el desconocimiento de la Constitución al decretar gasto público.

En la providencia, se realizó un recuento jurisprudencial sobre el principio de libertad de configuración legislativa, sentencias que se exponen a continuación:

Se hizo alusión a la sentencia C-490 de 1994, en la cual la Corte Constitucional declaró infundadas las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, *“Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto”* considerando que, acorde con la Constitución, no se requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto público. Sin embargo, dichos gastos deben ser incorporados a las respectivas partidas a la ley de apropiaciones para que sean efectivos.

Además, mencionó la sentencia C-360 de 1996, en la cual, la Corte estudió la constitucionalidad de una norma que disponía: *“ARTICULO SEGUNDO: Para que ésta (sic) fecha no pase desapercibida y dando cumplimiento a los artículos 334. 341 inciso final 345 y 346 de la Constitución Nacional aprópiase dentro presupuesto la suma de Once Mil Millones de Pesos (\$11'000.000.000.00) para ejecutar las obras que a continuación se describen: (...).”* Al respecto, la Corte concluyó que a pesar de existir un error de técnica legislativa, se trataba en realidad de una autorización al Gobierno para apropiar los recursos, y no de una orden. Dijo al respecto:

“El verbo rector de la disposición estudiada remite no a la acción de decretar el gasto, sino a la de apropiar los recursos en el presupuesto de gastos. En tales condiciones surge la duda sobre el significado deóntico de la citada disposición. Si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el Gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del Gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”

Si bien en la sentencia C-755 de 2014 no se mencionó la sentencia C-290 de 2009, considera la Sala importante transcribir lo que en ella se determinó:

“La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución.

“Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.⁴⁹

“La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias

⁴⁹ Sentencia C-782 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

*relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.*⁵⁰

“Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno Nacional, contiene una simple autorización o “presiona el gasto” mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto”.

En los mismos términos la Corte se pronunció en la sentencia C-373 de 2010, la cual resolvió las objeciones presidenciales formuladas a un proyecto de ley *“por [el] cual la nación rinde honores a la memoria del Doctor Luís Carlos Galán Sarmiento con ocasión del vigésimo aniversario de su fallecimiento”*, que según el gobierno, daba una orden de gasto al Gobierno nacional. En esa oportunidad este tribunal también encontró infundadas las objeciones pues consideró que el artículo, lo que pretendía era respetar el *“ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo”*.

Adicionalmente, en la providencia del 2014, se citó la sentencia C-197 de 2001 en la cual la Corte declaró fundadas las objeciones planteadas por el Gobierno, considerando que el proyecto de ley analizado sí le estaba dando una orden al Gobierno para asignar los recursos necesarios en la Ley de Presupuesto para realizar una serie de obras públicas, y no se trataba de una simple autorización del Congreso hacia el Gobierno, permitiéndole, o facultándolo para hacer las apropiaciones respectivas⁵¹.

En relación con los argumentos planteados, en la sentencia C-755 de 2014 la Corte consideró que una orden dirigida al Gobierno Nacional para que incluya, año tras año, una partida en las leyes de apropiaciones para *“contribuir al fomento, promoción, difusión, protección, conservación y financiación del Carnaval de Riosucio”* mientras se lleve a cabo dicho carnaval, no era inconstitucional, pues lo que hace es autorizar al Gobierno para efectuar las respectivas apropiaciones, las cuales podrían o no hacerse.

Más recientemente, en la sentencia C-948 de 2014, la Corte evaluó la competencia del Congreso de la República para autorizar gasto público, con ocasión de la autorización que esta entidad le dio al Gobierno para destinar las partidas necesarias para la construcción de una carretera entre los municipios de Pueblo Rico y Jericó (Antioquia). Este tribunal declaró la

⁵⁰ Sentencia C-197 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁵¹ *“ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional en cumplimiento de los mismos asignará las sumas pertinentes para ejecutar las siguientes obras de infraestructura en el Municipio de Chimichagua, departamento del Cesar: (...)”*

constitucionalidad de la norma considerando que:

“En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público.”

17. De lo anterior se desprende que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que (i) cuando una ley le otorga la facultad al Gobierno o lo autoriza para hacer las apropiaciones en su presupuesto con un objetivo específico, se debe entender que el Congreso no le está dando una orden, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Ahora bien, (ii) teniendo en cuenta que la ley que autoriza el gasto se constituye en título presupuestal para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto del ente territorial al cual esté dirigido la orden, es lógico pensar que dicho título debe responder a un fin constitucional.

En este sentido, el Congreso de la República, en uso de sus facultades constitucionales, tiene la competencia de autorizar, mas no de obligar al Gobierno Nacional o sus entidades territoriales para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para el cumplimiento de lo dispuesto en una ley que declara una manifestación cultural como de patrimonio cultural inmaterial de la Nación. Sin embargo, cuando la asignación de partidas presupuestales va dirigida a salvaguardar una manifestación cultural con contenido religioso, es relevante analizar dicha competencia bajo la óptica del principio de Estado laico y del pluralismo religioso en la Constitución colombiana, con el objetivo de determinar si dicho título presupuestal tiene un fin constitucional admisible.

G. LOS PRINCIPIOS DE LAICIDAD Y NEUTRALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA RELIGIOSA

18. La Corte constata que el patrimonio cultural de la Nación puede comprender bienes materiales, muebles o inmuebles, así como también manifestaciones inmateriales en las cuales esté presente el elemento religioso. Ello, siempre y cuando reflejen una expresión de la identidad de la nacionalidad colombiana, sean compatibles con los instrumentos de derechos humanos, el respeto de las comunidades y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, como quiera que la Constitución de 1991 optó por un modelo de Estado laico en el que además se le impone un deber de neutralidad en materia religiosa, es necesario analizar hasta dónde puede el Estado involucrarse en la protección del patrimonio cultural cuando con ello también se estimulan y promueven abiertamente ritos o ceremonias de una confesión religiosa en particular.

19. Uno de los principios característicos de la Carta Política es el de la laicidad del Estado colombiano. Han sido múltiples los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos a la relación entre el Estado y la religión⁵².

En una de sus primeras decisiones sobre el particular, donde se declaró inexecutable la norma que consagraba oficialmente al Estado colombiano al símbolo católico del “*Sagrado Corazón de Jesús*”, la Corte Constitucional reseñó cuáles son las principales formas como los Estados pueden forjar sus relaciones con las confesiones religiosas y sus instituciones para definir los regímenes jurídicos aplicables⁵³. Así, es posible encontrar desde estados confesionales radicales, pasando por aquellos que tienen una religión oficial pero son tolerantes de la diversidad religiosa, hasta llegar a Estados laicos y seculares o incluso aquellos que rechazan cualquier práctica de orden religioso:

(i) *Estados confesionales sin tolerancia religiosa*: en ellos, el Estado se suscribe a un credo particular y específico, prohibiendo o restringiendo la práctica de otras expresiones religiosas distintas⁵⁴. A juicio de la Corte Constitucional, este modelo de Estado es contrario “*al constitucionalismo y al reconocimiento de los derechos humanos, los cuales nacieron, en parte, con el fin de superar las crueldades de las guerras de religión*”.

(ii) *Estados confesionales con tolerancia o libertad religiosa*: son aquellos que pese a adherirse a una religión oficial, permiten que sus ciudadanos practiquen otras creencias o cultos religiosos, sin que ello resulte en la imposición de una sanción a quienes no comparten el credo estatal. De esta manera, resulta admisible otorgar tratamientos preferentes para la religión del Estado, respecto de otras religiones. La sentencia C-350 de 1994 hace una categorización dentro este tipo de relación Estado-religión distinguiendo entre los que siendo adeptos a una religión particular (i) simplemente toleran las otras religiones⁵⁵ sin reconocimiento de derechos, y los que (ii) además de

⁵² Entre las decisiones más importantes en la materia se destacan, entre otras, las sentencias C-027/93, C-088/94, C-568/93, C-350/94, C-609/96, C-152/03, C-1175/04, C-766/10 y C-817/11.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 1994.

⁵⁴ Estas formas políticas, existieron por ejemplo en los Estados cristianos medievales, en las monarquías absolutas o existen aún en algunos países musulmanes.

⁵⁵ La providencia menciona como ejemplo el caso de Italia, haciendo referencia al Estatuto de 1870 el cual establecía que la religión Católica era “*la única religión del Estado. Los demás cultos ahora existentes son tolerados conforme a las leyes*” (Citado por Paolo Biscaretti, Op-cit, p 618). Ello implicaba entonces la persistencia, inaceptable desde el punto de vista de los derechos humanos, de ciertas discriminaciones, puesto que el culto no oficial era ejercido no como un derecho sino como una conducta simplemente tolerada por el Estado.

tolerar, aceptan la plena libertad religiosa para sus ciudadanos, revistiéndolos de derechos y eliminando cualquier posible discriminación por este factor⁵⁶.

(iii) *Estados de orientación confesional o de protección de una religión determinada*: son aquellos en los cuales formalmente -a través de normas jurídicas- no se asumen oficialmente una religión oficial, sin embargo, si permite que dentro de su ordenamiento jurídico se profieran normas que otorguen un trato preferencial a un credo particular, teniendo en cuenta su carácter mayoritario y/o su vínculo con una práctica social igualmente mayoritaria⁵⁷.

(iv) *Estados laicos con plena libertad religiosa*: en ellos, desde su propia definición constitucional se establece una estricta separación entre el Estado y las iglesias. Entonces, si bien reconocen la cuestión religiosa y protegen la libertad de cultos, por su carácter laico no permite que su legislación favorezca alguna confesión religiosa porque ello rompería la igualdad de derecho que debe existir entre ellas⁵⁸. Acorde con la sentencia C-350 de 1994, “[e]llo implica, como contrapartida, que la autonomía de las confesiones religiosas queda plenamente garantizada, puesto que así como el Estado se libera de la indebida influencia de la religión, las organizaciones religiosas se liberan de la indebida injerencia estatal”.

(v) *Estados oficialmente ateos e intolerantes de toda práctica religiosa*: hace referencia a las organizaciones políticas que hacen del ateísmo una suerte de nueva religión oficial, desconociendo con ello cualquier clase de libertad

⁵⁶ La providencia menciona como ejemplo el caso del Estado británico el cual, pese a reconocer como religión oficial la Anglicana, de suerte que el Rey debe ser de esa misma religión, hay plena libertad religiosa. “Así, todos los cultos no contrarios al orden público son aceptados, la religión no puede tomarse en cuenta para acceder a cargos públicos, y las cadenas oficiales de televisión conceden espacios equitativos a diversas expresiones religiosas o seculares.”

⁵⁷ A manera de ejemplo, la sentencia C-350 de 1994 menciona: “Según algunos doctrinantes, los actuales ordenamientos constitucionales italiano y español se caracterizan por esta regulación, puesto que si bien hay plena libertad religiosa y no se establece ninguna religión oficial, la Constitución y el ordenamiento legal reconocen ciertas prerrogativas al Catolicismo Romano. Y tal era indudablemente la regulación contenida en la Constitución colombiana anterior, puesto que si bien desde la reforma de 1936 se había consagrado la libertad de conciencia, el preámbulo, aprobado por el plebiscito de 1957, señalaba que una de las bases de la unidad nacional era “el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la religión católica, apostólica y romana es la de la nación, y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”. Y por ello, el artículo 53 de esa Constitución establecía que la libertad de cultos estaba limitada por la moral cristiana”.

⁵⁸ “Los dos modelos clásicos de este tipo de Estado son los Estados Unidos y Francia. Así, en la primera enmienda de la constitución estadounidense se consagra la libertad de cultos y se prohíbe al Congreso el establecimiento de una religión oficial, mientras que el artículo 2º de la constitución francesa de 1958 define a ese país como una “República indivisible, laica, democrática y social”. En Francia, por ejemplo, se prohibió que alumnos de escuelas, colegios y liceos públicos usaran signos o ropas que los asociara abiertamente con una afiliación religiosa; sustentando la decisión en el principio de laicidad de Estado (Ley n° 2004-228 del 15 de marzo de 2004 que enmarca, en aplicación del principio de laicidad, el porte de signos o vestimentas que manifiesten pertenencia religiosa en las escuelas, colegios y liceos públicos). En el mismo sentido, en el año 2011 se adoptó una ley que prohibía el uso de ropa destinada a cubrir el rostro, lo cual fue considerado discriminatorio contra las mujeres musulmanas; sin embargo, el 01 de julio de 2014 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos profirió sentencia avalando la medida. Anteriormente, también en Francia, se profirió la “Ley antisectas” dirigida a reforzar la prevención y la represión de los movimientos sectarios que atenten contra los derechos del hombre y las libertades fundamentales (Ley 2001-504, de 12 de junio de 2001). Esta legislación, también se sustenta en el principio de laicidad, limitando la libertad religiosa en los casos en que se demuestre que su ejercicio desconoce derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía.

religiosa⁵⁹. A juicio de la Corte, “*estos tipos de Estado que establecen el ateísmo como doctrina oficial y no respetan la plena libertad de creencias religiosas y de cultos de sus ciudadanos, también son contrarios a la idea de derechos humanos, de Estado de derecho y de régimen constitucional*”⁶⁰.

20. Desde una perspectiva académica, en la sentencia C-817 de 2011 se incluyó en el debate del papel del Estado en la religión la categorización expuesta por el profesor Ronald Dworkin⁶¹, el cual distingue entre dos tipos de sociedades democráticas:

(i) “*Las sociedades religiosas tolerantes, las cuales consideran que la práctica religiosa, en sí misma considerada, debe ser objeto de protección estatal, pero que admiten que la misma se exprese a través de diversos credos o, inclusive, que tolera que los ciudadanos no profesen ninguno*”; y

(ii) “*Las sociedades seculares, que aceptan la práctica religiosa de los ciudadanos, o la negativa a ella, pero no por el hecho que consideren que las religiones son un ámbito constitucionalmente protegido por sí mismo, sino en tanto tales prácticas hacen parte de la autonomía del individuo, quien puede optar por cualquier tipo de parámetro ético o moral para guiar su conducta, incluso uno de carácter trascendente o religioso.*”

La diferencia entre uno y otro modelo fue explicada por la Corte de la siguiente manera:

“*En los Estados religiosos tolerantes, el culto de las personas es un objeto autónomo de protección constitucional, en la medida en que se advierte valiosa, en sí misma considerada, la práctica de la religión. En cambio, para el Estado secular la admisibilidad de la religión se funda en que ese escenario es una expresión de la libertad del individuo de guiarse por un modelo de conducta particular, que puede o no ser religioso. Aunque el teórico estadounidense no lo plantea de ese modo, la Corte señala que el único límite predicable de dicho modelo es que no contradiga el orden público y los derechos de los demás, restricción que es propia de las distintas esferas de libertad individual.*”⁶²

⁵⁹ La Corte en la sentencia en comento trae a colación para esta categoría el ejemplo de la Constitución de la República Socialista de Albania de 1976, la cual en su artículo 54 prohibía la creación de organizaciones religiosas, y en su artículo 36 establecía que “*el Estado no reconoce ninguna religión y fomentará y desarrollará la propaganda ateísta con el fin de infundir al pueblo la concepción materialista científica del mundo*”.

⁶⁰ Sentencia C-350 de 1994.

⁶¹ Ronald Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principles for a new political debate*. Princeton University Press, 2006, pp. 52-89.

⁶² La gradación que explica la manera como es resuelta la libertad religiosa, al igual que la validez de la categorización entre sociedad religiosas tolerantes y sociedades seculares, también se evidencia en el derecho comparado. De este modo, en la sentencia C-152/03, que dentro de sus fundamentos jurídicos hizo un estudio sobre la cuestión religiosa en distintos sistemas jurídicos representativos, la Corte concluyó que “*(...) entre democracias liberales no confesionales y pluralistas existen grandes diferencias.*”

En virtud de la clasificación descrita, en la sentencia C-350 de 1994, la Corte Constitucional se preguntó “¿cuál es la orientación contenida en el actual ordenamiento colombiano?”. Para resolver esta cuestión, la Sala Plena consideró necesario hacer una comparación entre la regulación de la actual Constitución con la contenida en el anterior ordenamiento. En este análisis, la Corte determinó que la Constitución Política de 1991 generó tres cambios fundamentales en comparación con lo establecido en la Constitución de 1886, a saber:

“(i) Eliminó la referencia a un ser sobrenatural como sustento del principio de soberanía y, en cambio, hizo una referencia en el Preámbulo a la invocación de la protección de Dios, sin que ello implique una vinculación del Estado con un credo particular, como sí sucedía al amparo del régimen anterior.

(ii) En la definición misma del Estado colombiano (Art. 1º C.P.), se estableció la cláusula democrática, participativa y pluralista.

(iii) El artículo 19 C.P. anuncia el derecho a la libertad de cultos, según la cual todas las personas pueden profesar libremente su religión y difundirla en forma individual o colectiva; y todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley. Este derecho impide que el Estado otorgue un tratamiento preferente a un credo particular.”

De esta manera, y a partir de la interpretación histórica de la Constitución, que se sirve de las discusiones que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte concluyó en la providencia analizada que

*“En síntesis, la Constitución de 1991 establece el carácter pluralista del Estado social de derecho colombiano, del cual el pluralismo religioso es uno de los componentes más importantes. Igualmente, la Carta excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas, puesto que la invocación a la protección de Dios, que se hace en el preámbulo, tiene un carácter general y no referido a una iglesia en particular. **Esto implica***

Estas se reflejan en decisiones diametralmente opuestas, como sucede con la cuestión de si está permitida o prohibida la oración religiosa en colegios públicos o la enseñanza de religión en dichos establecimientos educativos. Pero aún más significativo, la aproximación de la jurisprudencia constitucional al problema de la separación entre las iglesias y el Estado es diferente. Mientras que en Alemania las acciones estatales positivas de protección y apoyo a las iglesias son permitidas, en Estados Unidos está prohibido que el Estado actúe con un propósito religioso o con un efecto religioso, pero puede adoptar decisiones con algún impacto religioso siempre que no sean preferenciales o discriminatorias, y en Francia el principio de laicidad exige ausencia completa de relación entre el Estado y las iglesias e impide manifestaciones o decisiones que puedan significar que las escuelas o entidades públicas tienen relación no solo con alguna religión específica sino con la religión en general. Estos enfoques diferentes obedecen a tradiciones históricas y culturales también distintas, aunque tienen en común la exclusión de un Estado confesional, el establecimiento de religiones oficiales, la identificación del Estado con una religión y la preferencia estatal por una iglesia.”

entonces que en el ordenamiento constitucional colombiano, hay una separación entre el Estado y las iglesias porque el Estado es laico; en efecto, esa estricta neutralidad del Estado en materia religiosa es la única forma de que los poderes públicos aseguren el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas.

Como es obvio, lo anterior no significa que el Estado no pueda establecer relaciones de cooperación con diversas confesiones religiosas -siempre y cuando se respete la igualdad entre las mismas-, puesto que, como lo precisó el constituyente Juan Carlos Esguerra, la posibilidad de celebrar convenios con la iglesia católica "no produce un Estado confesional pues eso se ha eliminado del preámbulo", por lo cual "ninguna confesión tendrá carácter de estatal"⁶³ (Negrillas fuera del original).

21. En este orden de ideas, para el caso colombiano, a diferencia de lo previsto por su antecesora de 1886, la Constitución Política de 1991 acogió el modelo de Estado laico. Aun cuando ninguna norma de la Carta Política así lo señala de manera expresa, la jurisprudencia ha explicado que el carácter laico del Estado colombiano se deriva de una interpretación sistemática de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política.

En la jurisprudencia se ha explicado cómo la Constitución reconoce el carácter pluralista del Estado Social de Derecho, excluye el confesionalismo, consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones, todo lo cual se traduce en la reivindicación del carácter laico del Estado y la existencia de un deber de neutralidad religiosa, única forma de asegurar el pluralismo y la coexistencia igualitaria y autónoma de las distintas confesiones⁶⁴.

⁶³ Comisión Primera, Asamblea Nacional Constituyente. Intervención del delegatario Juan Carlos Esguerra en la misma Sesión del 24 de abril de 1.991. Ver también *Gaceta Constitucional* n. 130, p. 4.

⁶⁴ *"En síntesis, la Constitución de 1991 establece el carácter pluralista del Estado social de derecho colombiano, del cual el pluralismo religioso es uno de los componentes más importantes. Igualmente, la Carta excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas, puesto que la invocación a la protección de Dios, que se hace en el preámbulo, tiene un carácter general y no referido a una iglesia en particular. Esto implica entonces que en el ordenamiento constitucional colombiano, hay una separación entre el Estado y las iglesias porque el Estado es laico; en efecto, esa estricta neutralidad del Estado en materia religiosa es la única forma de que los poderes públicos aseguren el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas. (...) La laicidad del Estado se desprende entonces del conjunto de valores, principios y derechos contenidos en la Constitución. En efecto, un Estado que se define como ontológicamente pluralista en materia religiosa y que además reconoce la igualdad entre todas las religiones (CP arts. 1º y 19) no puede al mismo tiempo consagrar una religión oficial o establecer la preeminencia jurídica de ciertos credos religiosos. Es por consiguiente un Estado laico. Admitir otra interpretación sería incurrir en una contradicción lógica. (...) En fin de cuentas, en la Constitución de 1991 la unidad nacional se funda en el pluralismo y es el resultado de la convivencia igualitaria y libre de los más diversos credos y creencias en los diferentes campos de la vida social, mientras que en la Constitución de 1886, esa unidad nacional tenía como base esencial el reconocimiento de la preeminencia del catolicismo como religión de toda la nación. Por todo lo anterior, para la Corte Constitucional es claro que el Constituyente de 1991 abandonó el modelo de regulación de la Constitución de 1886 -que consagraba un Estado con libertad religiosa pero de orientación confesional por la protección preferente que otorgaba a la Iglesia Católica-, y estableció un Estado laico, con plena libertad religiosa, caracterizado por una*

El Estado colombiano se puede situar en la categoría de **Estado laico** -que si bien reconoce y respeta la cuestión religiosa, impone un deber de neutralidad frente a esos credos e iglesias-, basado en el **pluralismo religioso** -que se deriva del principio democrático pluralista, al igual que del derecho a la igualdad y del derecho a la libertad religiosa-.

En desarrollo de dicho concepto, en la sentencia C-1175 de 2004⁶⁵, este tribunal determinó que, a partir del contenido del artículo 19 de la Constitución, es evidente la separación entre el Estado y la religión en atención al carácter pluralista. En esta sentencia, se relacionaron algunos pronunciamientos sobre la relación Estado-religión, así: *“(i) separación entre Estado e Iglesias de acuerdo con el establecimiento de la laicidad del primero (C-088/94 y C-350/94); prohibición de injerencia alguna obligatoria, que privilegie a la religión católica o a otras religiones en materia de educación (C-027/93); (ii) renuncia al sentido religioso del orden social y definición de éste como orden público en el marco de un Estado Social de Derecho (C-088/94 y C-224/94); (iii) determinación de los asuntos religiosos frente al Estado, como asuntos de derechos constitucionales fundamentales (C-088/94); (iv) prohibición jurídica de injerencia mutua entre Estado e Iglesias (C-350/94); (v) eliminación normativa de la implantación de la religión católica como elemento esencial del orden social (C-350/94); y (vi) establecimiento de un test que evalúa si las regulaciones en materia religiosa están acordes con los principios de pluralidad y laicidad del Estado colombiano (C-152/2003)”*.

22. De esta manera, en virtud del principio de pluralismo religioso las diferentes creencias tienen idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado. Lo que implica que no se admiten medidas legislativas o de otra índole dirigidas a desincentivar o a desfavorecer a las personas o comunidades que no comparten la práctica religiosa mayoritaria, bien porque ejercen otro credo, porque no comparten ninguno o, incluso, porque manifiestan su abierta oposición a toda dimensión trascendente.

La anterior ha sido la posición pacífica, uniforme y reiterada de la jurisprudencia constitucional⁶⁶, que ha reivindicado el carácter laico del Estado colombiano, carente de una doctrina oficial en materia religiosa y donde, por lo tanto, surge un deber de neutralidad en la medida en que *“no cabe la promoción, patrocinio o incentivo religioso”*⁶⁷.

estricta separación entre el Estado y las iglesias, y la igualdad de derecho de todas las confesiones religiosas frente al Estado y frente al ordenamiento jurídico”: sentencia C-350 de 1994.

⁶⁵ En la cual se declaró inexecutable la norma que incluía a un representante de la iglesia católica en el Comité de Clasificación de Películas, sobre la que luego volverá la Corte.

⁶⁶ Cfr. sentencias C-478 de 1999, C-152 de 2003, C-1175 de 2004, C-766 de 2010, C-817 de 2011, T-139 de 2014, y C-948 de 2014, entre muchas otras.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-766 de 2010.

H. LAS RELACIONES ESTADO – IGLESIAS, EL DEBER DE IGUALDAD Y EL CRITERIO DEL IMPACTO PRIMORDIAL DE LA LEGISLACIÓN DE CONTENIDO RELIGIOSO

23. Como se mencionó en párrafos anteriores, el carácter laico del Estado colombiano no le impide establecer relaciones de cooperación con diversas confesiones religiosas -siempre y cuando se respete la igualdad entre las mismas-. Al respecto, por ejemplo, la sentencia C-152/03⁶⁸ precisó que:

“(...) la Corte ha admitido el tratamiento jurídico favorable a iglesias y confesiones religiosas bajo la condición de ofrecer igualdad de condiciones para acceder a dichos beneficios a todas las confesiones religiosas e iglesias que cumplan con los requisitos de ley. Esta regla ha tenido especial aplicación en el ámbito de las exenciones tributarias que promueven la igualdad de las iglesias y confesiones religiosas, así como el ejercicio de las libertades individuales con ellas relacionadas. Otra aplicación clara del principio de igualdad entre las colectividades religiosas ha tenido lugar en el ámbito de la objeción de conciencia al servicio militar, permitida a miembros de cuerpos eclesiásticos pero no reconocida por la ley para objetores de conciencia civiles. Además, el principio de igualdad de confesiones e iglesias religiosas se extiende a la igual autonomía de las diferentes iglesias y credos en el manejo de sus asuntos, así como a la igual posibilidad de brindar enseñanza religiosa en establecimientos educativos públicos o privados, siempre que se garantice la libertad de los estudiantes y sus padres de optar por recibir o no la educación religiosa. Finalmente, la Corte ha reconocido que las iglesias tienen el derecho a decidir de manera autónoma sí entablan o no relaciones con el Estado.”

La Sala considera importante hacer mención de algunas de las decisiones en las cuales el principio de laicidad del Estado ha permitido ampliar y consolidar las reglas jurisprudenciales en la materia, teniendo como premisa fundamental que *“el principio de separación entre las Iglesias y el Estado exige neutralidad de las autoridades frente a las manifestaciones religiosas e impide que el Estado adhiera o promueva una religión”*⁶⁹.

Como podrá notarse, en algunos de estos casos la cuestión religiosa ha confluído con la presencia de elementos históricos o culturales, sin que por ello se desvanezcan o pierdan su relevancia los principios constitucionales de laicidad del Estado y neutralidad religiosa.

24. En la sentencia C-027 de 1993 la Corte Constitucional declaró inexecutable varios artículos del Concordato y el Protocolo final, suscrito en

⁶⁸ La que declaró la constitucionalidad de la expresión “Ley María” que el legislador había previsto para la norma que prescribe la licencia de paternidad, en razón a que esta expresión podía ser interpretada a partir de una perspectiva secular.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-152 de 2003.

1973 entre la República de Colombia y la Santa Sede (ley 20 de 1974), que representaban trato privilegiado por parte del Estado colombiano a la institución que organiza la religión católica. Puede mencionarse la norma que otorgaba beneficios a los hijos de familias católicas; o la que exigía que los planes educativos de los niveles de primaria y secundaria incluyeran, en los establecimientos oficiales, “enseñanza y formación religiosa según el magisterio de la Iglesia”, para lo cual la correspondía “a la competente autoridad eclesiástica suministrar los programas, aprobar los textos de enseñanza religiosa y comprobar cómo se imparte dicha enseñanza”. El fundamento de la inconstitucionalidad de dichas normas no devino tanto del desconocimiento del carácter laico del Estado, como de la ruptura del postulados de igualdad y la libertad de cultos.

Sin embargo, encontró válida la declaración contenida en el artículo I del Concordato, que consideró a la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común. Según la Corte, dicha “*declaración no impide que otras confesiones religiosas, si así lo convinieren con el Estado colombiano, también manifiesten que se ponen al servicio de esta comunidad, como elemento dispensador de bienandanza, ventura y progreso*”. En la misma sentencia declaró exequible el artículo que exceptuó del servicio militar a clérigos y religiosos de la Iglesia Católica puntualizando que tal eximente, “*para preservar el principio de igualdad de las religiones, ha de extenderse a las demás confesiones religiosas organizadas respecto de sus ministros y clérigos.*”⁷⁰ Además, declaró la constitucionalidad del artículo XXIV del Concordato, en el que se exceptuaba del pago de impuestos a los edificios de culto, curias diocesanas, casas episcopales y seminarios, aun cuando, para preservar el principio de igualdad, extendió los beneficios establecidos en el artículo del Concordato a los distintos credos religiosos, siempre que reúnan los requisitos establecidos en la ley.

25. En la sentencia C-568 de 1993 la Corte declaró exequibles varias normas que establecieron días festivos coincidentes con fiestas católicas, acusadas de desconocer la libertad religiosa de quienes no profesan ese culto y de atentar contra el principio de separación entre las iglesias y el Estado.

El fallo comienza por explicar cómo la Carta Política de 1991 introdujo “*una diferencia fundamental, en el tratamiento de la libertad religiosa y de cultos*”, en comparación con la Constitución de 1886, de manera que “*se estableció un*

⁷⁰ Cfr. sentencia T-568 de 1998. En esta ocasión la Corte tuteló los derechos de un miembro del culto menonita de Colombia, que seguía estudios para ordenarse como ministro de su iglesia, y que fuera declarado remiso por el ejército, contrariando una disposición de la Ley 48 de 1993 que consagran como causal de aplazamiento haber sido aceptado o estar cursando estudios reconocidos por las autoridades eclesiásticas en centros de preparación para la carrera sacerdotal o la vida religiosa por el tiempo que subsista. La Corte señaló que “*En síntesis, según las normas estudiadas, (1) todas las congregaciones se encuentran en capacidad de crear centros de preparación religiosa para sus fieles, sin que tengan la obligación de impartir en estos una educación similar a la que se ofrece en las entidades de educación superior, y, (2) todos los estudiantes de estos centros tienen derecho al aplazamiento de que trata la Ley 48 de 1993*”. Ver, por ejemplo, la sentencia C-511 de 1994 en la que la Corte revisó la constitucionalidad de diversas normas que regulaban el servicio militar obligatorio y nuevamente rechazó la posibilidad de reconocer un tipo de objeción de conciencia al servicio militar de orden constitucional, con lo cual se reiteró la sentencia C-027 de 1993.

Laicismo de Estado, que otorga a éste una función arbitral de las referencias religiosas, de plena independencia, frente a todos los credos”. Advirtió también que “el Estado, en estas materias, debe mantener su neutralidad a fin de proteger sus relaciones con las diferentes comunidades religiosas o espirituales, en condiciones de igualdad, es decir, sin privilegios para ninguna de ellas en particular”.

Sin embargo, en el caso concreto encontró que era legítimo que para el diseño del calendario laboral el Legislador se basara en “*una larga tradición cultural*”, que de ninguna manera rompía el principio de igualdad, ni suponía la obligación para los colombianos de practicar las profesiones de la fe católica. Consideró “*una exageración pensar que de ese modo se está patrocinando por parte del Estado, a la manera de ‘codifusor’ y ‘coevangelizador’, del catolicismo, cuando son otras las razones que lo informan en el diseño del calendario de descanso de la población. Tanto es así que puede trabajarse en esos días en cualquier actividad, a voluntad de empresarios y trabajadores, claro está, con la sola condición, y ésta de carácter patrimonial, de que el primero cancele a los segundos, los recargos salariales correspondientes*” (negrillas no originales).

La Corte aclaró también que el objetivo de la ley era fundamentalmente patrimonial y de asegurar a los trabajadores del descanso necesario (art. 53 CP), “*y no un objetivo de carácter religioso, orientado a favorecer, proteger o auspiciar una determinada religión en lugar de otras*”, en especial si se tenía en cuenta que el proceso de secularización de los días festivos acumulaba ya varias décadas⁷¹.

26. Este criterio fue recogido también en la sentencia C-107 de 1994, donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 51 de 1983, “*por la cual se traslada el descanso remunerado de algunos días festivos*”; y en la sentencia C-1261 de 2000, que declaró exequible el artículo 172 de Ley 50 de 1990, relativo a “*la obligación del empleador de dar descanso dominical a todos sus empleados*”.

27. En la sentencia C-088 de 1994 la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que reguló el derecho a la libertad religiosa y de cultos (ley 133 de 1994).

Explicó que al reformularse la relación Estado-Iglesia en la nueva Constitución Política, el primero no adopta una religión oficial y garantiza el igual tratamiento a todas las confesiones religiosas. De esa relación, continuó la Corte, se deriva la renuncia a un determinado sentido religioso del orden

⁷¹ En palabras de la Corte: “*La verdad es que, desde 1926, como bien lo señala el concepto del Ministerio Público, con la Ley 57 de ese año, se inicia el proceso de secularización en Colombia de los festivos; y en adelante más el respeto por unas tradiciones religiosas que la ratio legis tenida en cuenta por el legislador, hubo de considerar éste, que no debía cambiar los festivos tradicionales, por cuanto esto hubiese resultado un acto de hostilidad contra una religión, cuya aceptación por la sociedad colombiana era, al momento de su establecimiento, prácticamente total*”.

social y se somete el alcance de la actividad religiosa al límite que crea la noción de orden público.

El artículo 2º del proyecto de ley señaló que ninguna iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal, aun cuando el Estado no es ateo, agnóstico ni indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos⁷². Al evaluar la constitucionalidad de dicha norma, declarada exequible, la Corte precisó que *“todas las creencias de las personas son respetadas por el Estado, cualquiera sea el sentido en que se expresen o manifiesten, y que el hecho de que no sea indiferente ante los distintos sentimientos religiosos se refiere a que pueden existir relaciones de cooperación con todas las iglesias y confesiones religiosas por la trascendencia inherente a ellas mismas, siempre que tales relaciones se desarrollen dentro de la igualdad garantizada por el Estatuto Superior”*.

Asimismo, declaró exequible el párrafo del artículo 7º del proyecto de ley, en el que se dejaba en libertad a los municipios para conceder exenciones tributarias a las iglesias, siempre que se respetara el principio de igualdad. En la misma providencia, la Corte se refirió al reconocimiento de la personería jurídica de la Iglesia Católica, la cual se rige por el Concordato, en el sentido de que ella no violaba la igualdad de otras iglesias, porque nada impide que también ellas celebren acuerdos con el Estado colombiano para establecer mecanismos más fluidos de regulación jurídica.

28. En la Sentencia C-350 de 1994 –antes referida-, que dejó definitivamente claro el carácter laico del Estado colombiano, la Corte consideró que la consagración oficial al Sagrado Corazón de Jesús desconocía el nuevo ordenamiento constitucional, donde se *“establece un Estado laico y pluralista, fundado en el reconocimiento de la plena libertad religiosa y la igualdad entre todas las confesiones religiosas”*. Añadió que el argumento según el cual la norma acusada se limitaba a reconocer un hecho social e histórico -a saber el carácter mayoritario del catolicismo en Colombia-, *“no es válido, por cuanto, como se indicó anteriormente, la Constitución no admite tales diferenciaciones ya que confirió igual valor jurídico a todas las confesiones religiosas”*. Y concluyó que esa consagración oficial también desconocía *“la separación entre el Estado y las iglesias, así como la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano”*⁷³.

⁷² Ley 133 de 1994. *“ARTÍCULO 2º.- Ninguna Iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos. El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquéllas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”*.

⁷³ Dijo entonces: *“Las anteriores consideraciones permiten resolver el problema de si la consagración oficial de Colombia al Sagrado Corazón de Jesús, por parte del Señor Presidente de la República, viola la carta fundamental. En efecto, la constitucionalidad de tal consagración era plausible durante la vigencia de la anterior Constitución, la cual establecía que la religión católica era la de la Nación y constituía un esencial elemento del orden social. Pero esa consagración oficial vulnera el nuevo ordenamiento constitucional que establece un Estado laico y pluralista, fundado en el reconocimiento de la plena libertad religiosa y la igualdad entre todas las confesiones religiosas. // De un lado, se trata de una consagración oficial, por medio de la cual el Estado manifiesta una preferencia en asuntos religiosos, lo*

Con todo, la Corte precisó que ello no significaba descalificar las ceremonias de contenido religioso, sino rechazar el carácter oficial de esa consagración y la ruptura del principio de igualdad y neutralidad religiosa. Puntualizó que bien podían los feligreses de esa comunidad continuar efectuando sus celebraciones cristianas, incluidos los servidores públicos, a condición de que no se utilizaran sus funciones para favorecer determinadas confesiones o manifestarse en su contra⁷⁴.

29. En la sentencia C-609 de 1996, la Corte declaró la constitucionalidad del testimonio por certificación jurada de Cardenales y Obispos (artículo 287 del

cual es inconstitucional por cuanto viola la igualdad entre las distintas religiones establecida por la Constitución. Esta discriminación con los otros credos religiosos es aún más clara si se tiene en cuenta que la consagración se efectúa por medio del Presidente de la República quien es, según el artículo 188 de la Carta, el símbolo de la unidad nacional. En efecto, una tal norma obliga a efectuar una ceremonia oficial que ya sea incluye a los nacionales no católicos en un homenaje religioso católico o, en sentido contrario, los excluye, al menos simbólicamente, de la pertenencia a la nación colombiana. // Por consiguiente, el argumento según el cual la norma acusada se limita a reconocer un hecho social e histórico -a saber el carácter mayoritario del catolicismo en Colombia- no es válido, por cuanto, como se indicó anteriormente, la Constitución no admite tales diferenciaciones ya que confirió igual valor jurídico a todas las confesiones religiosas. // De otro lado, esa consagración oficial también desconoce la separación entre el Estado y las iglesias, así como la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano. En efecto, se trata de una ceremonia que es al mismo tiempo religiosa y oficial, y que implica un reconocimiento estatal de una determinada religión, con lo cual se introducen elementos confesionales. Por ello no es de recibo el argumento, según el cual la norma impugnada mantendría una igualdad de oportunidades entre todas las religiones, porque en el futuro cualquiera de ellas podría obtener también una consagración oficial de similar naturaleza. Ese criterio desconoce, de un lado, que una consagración religiosa oficial presenta un cierto sentido de exclusividad debido al carácter orgánico que tienen las creencias religiosas, por lo cual no podría un Estado consagrarse oficialmente a varias confesiones religiosas sin incurrir en decisiones contradictorias. Pero, incluso si se aceptara que esas múltiples consagraciones son posibles, el argumento no es válido porque parte de un supuesto equivocado: considera que el pluralismo del Estado colombiano en materia religiosa es el resultado de una especie de competencia entre todas las religiones por acceder a los privilegios del Estado, cuando lo cierto es que tal pluralismo supone y deriva de la neutralidad estatal en esta materia. Sólo de esa manera se garantiza la autonomía, la independencia y la igualdad de todas las confesiones religiosas. Por ello los poderes públicos no pueden hacer manifestaciones públicas en favor o en contra de alguna confesión religiosa. El país no puede ser consagrado, de manera oficial, a una determinada religión, incluso si ésta es la mayoritaria del pueblo, por cuanto los preceptos constitucionales confieren a las congregaciones religiosas la garantía de que su fe tiene igual valor ante el Estado, sin importar sus orígenes, tradiciones y contenido” (Resaltado fuera de texto).

⁷⁴ “Obviamente esa declaratoria de inexequibilidad no significa, en manera alguna, una descalificación por parte de esta Corporación de este tipo de ceremonias cuando ellas tienen un contenido puramente religioso, puesto que ello sería contrario a los fundamentos mismos de este fallo, que parte del respeto irrestricto a las libertades religiosas, y en particular a la libertad de cultos. Lo que vulnera la Constitución es el carácter oficial de esta consagración y la obligación que ella impone al Presidente de efectuarla, porque de esa manera se rompe la igualdad entre las confesiones religiosas y se desconoce la separación que debe existir entre el Estado y las iglesias. Esa separación -que en el fondo recoge el milenarismo principio cristiano de “Dar al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios”- es para la Corte Constitucional la mejor garantía para preservar la autonomía y la espiritualidad de las creencias y los cultos religiosos, porque libera a las confesiones religiosas de las indebidas injerencias de los poderes políticos. // Es pues obvio que no vulnera la Constitución que la Iglesia Católica efectúe la celebración religiosa del Sagrado Corazón de Jesús y que en ella puedan participar todas las personas, de acuerdo con sus creencias. Pero ahora tal ceremonia no tendrá un carácter oficial sino estrictamente religioso. Y como es natural, ceremonias de similar naturaleza pueden ser también efectuadas por otro tipo de congregaciones religiosas. // En ese mismo orden de ideas, la declaratoria de inexequibilidad tampoco implica prohibir a los servidores públicos en general y al Presidente de la República en particular que participen en los cultos religiosos, puesto que ellos conservan la plenitud de sus libertades religiosas. Pero lo que no pueden es utilizar sus funciones para favorecer determinadas religiones o manifestarse en contra de otras, puesto que ello vulnera el pluralismo, la laicidad y la igualdad entre las confesiones religiosas establecida por la Constitución. Los servidores públicos, como personas con plenos derechos, pueden entonces acudir a ceremonias religiosas y manifestar su fe. Pero en los actos oficiales deben actuar con la delicadeza e imparcialidad que derivan de la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano”.

Decreto 2700 de 1991), pero afirmó que dicho trato especial debería abarcar también a miembros de igual rango de otras iglesias.

30. En la sentencia T-352 de 1997 la Corte extendió el beneficio de no prestar declaración de ingresos para efectos del impuesto de renta ni de patrimonio a todas las confesiones religiosas, por considerar que dicho beneficio solo en cabeza de la religión católica desconocía el principio de igualdad entre iglesias (arts. 13 y 19 CP).

31. En la sentencia T-616 de 1997, la Corte tuteló el derecho a la igualdad de la Iglesia Cristiana “*Casa de la Roca*” frente a la actuación de la Dirección de Impuestos y Aduanas –DIAN– que la obligaba a presentar declaración de ingresos y patrimonio, mientras que la Iglesia Católica estaba exenta de tal deber. En consecuencia, ordenó, en virtud del principio de igualdad de las distintas confesiones religiosas, eximir a la iglesia accionante de tal obligación. Igual consideración se expuso en las sentencias T-269 de 2001⁷⁵ y T-700 de 2003, entre otras.

32. En la Sentencia C-478 de 1999 esta corporación declaró la exequibilidad condicionada de la norma que establecía como causal de aplazamiento del servicio militar obligatorio haber sido aceptado o estar cursando estudios para la carrera sacerdotal en establecimientos reconocidos por autoridades eclesiásticas, “*en el entendido de que la misma se refiere a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano*”.

33. En la Sentencia C-152 de 2003 la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de la expresión que definía la titulación de ley 755 de 2002 (licencia de paternidad) como “*Ley María*”. Allí se fijaron algunos criterios para definir la validez de normas que comprometen los principios de pluralismo religioso y laicidad del Estado, bajo la premisa según la cual “*el principio de separación entre las Iglesias y el Estado exige neutralidad de las autoridades frente a las manifestaciones religiosas e impide que el Estado adhiera o promueva una religión*”.

El fallo estableció las siguientes reglas jurisprudenciales para determinar qué puede y qué no puede hacer el Congreso de la República cuando aprueba una norma con implicaciones de orden religioso:

“Para abordar esta cuestión es preciso identificar los criterios jurisprudenciales relativos a lo que le está prohibido hacer al Congreso de la República cuando adopta una decisión que podría llegar a tener alguna implicación desde una perspectiva religiosa.

Estos criterios cumplen la función de trazar la línea entre lo permitido y lo prohibido en este campo. Así, está constitucionalmente prohibido no solo 1) establecer una religión o iglesia oficial, sino que 2) el Estado

⁷⁵ El caso correspondió a una acción de tutela interpuesta por el ministro de una iglesia con miras al reconocimiento, al igual que a la Iglesia Católica, de una exención de pago de la sobretasa ambiental.

se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión o 3) que realice actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un estado liberal no confesional. No obstante tampoco puede el Estado 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, ni 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Esto desconocería el principio de neutralidad que ha de orientar al Estado, a sus órganos y a sus autoridades en materias religiosas. No significa lo anterior que le esté vedado al Estado entablar relaciones con las iglesias y confesiones religiosas. Lo que prohíbe la Carta es que las entable con unas y no con otras igualmente protegidas en su dignidad y libertad por la Constitución, si éstas quieren entablarlas en ejercicio de su autonomía” (Resaltado fuera de texto).

Teniendo en cuenta que una norma puede cumplir los anteriores criterios pero a la vez tener una dimensión religiosa, la Corte precisó que las connotaciones constitucionalmente prohibidas son aquellas caracterizadas por promover una determinada confesión o religión, mientras que son legítimas aquellas que ofrecen “*varias interpretaciones seculares o ajenas a cierta religión específica*”:

“Ahora bien, puede presentarse el caso de que una decisión estatal respete los criterios anteriores, pero tenga una connotación religiosa. Fue lo que sucedió, por ejemplo, cuando mediante normas legales se señalaron los días festivos y estos coincidieron con fechas religiosas católicas. Esta Corte, como ya se recordó, declaró exequibles las normas legales por las razones arriba indicadas. Resalta la Corte que en dicho caso sólo algunos días de descanso fueron denominados con un nombre religioso, aunque que para la comunidad muchos de ellos estuvieran claramente asociados a fechas religiosas católicas. Aun cuando la tradición religiosa católica era la única justificación de algunos de tales días, dicha justificación no era necesaria ni única, puesto que varios días festivos corresponden, por ejemplo, a momentos históricamente significativos, como una batalla por la independencia o un hito en la historia política de la nación colombiana. De tal manera que 6) las connotaciones religiosas constitucionalmente prohibidas son las que tienen ciertas características: son únicas y necesarias, y por lo tanto, promueven una determinada confesión o religión. Por el contrario, no le está vedado al legislador adoptar decisiones que ofrecen varias interpretaciones seculares o ajenas a cierta religión específica, así para algunos miembros de la sociedad, desde su propia

perspectiva, dicha decisión pueda tener connotación religiosa”
(Resaltado fuera de texto).

En aquella oportunidad la Corte argumentó que titular una ley con el nombre de “*Ley-María*” no vulneraba los principios de pluralismo, diversidad cultural y separación entre iglesias y Estado, por cuanto el Congreso “*no tuvo como propósito la mención a la ‘madre de Cristo’, propia de la religión cristiana*”; es decir, “*lo que se busca no es la identificación del Estado a una religión o su adhesión a ésta, ni la promoción o el beneficio de una iglesia o confesión religiosa en perjuicio de las demás iglesias y confesiones con iguales derechos ante la ley*”.

Explicó que “*una de las connotaciones posibles del nombre utilizado, ‘María’, como subtítulo de la ley, sea la ‘madre de Cristo’, no quiere significar que otras connotaciones de tal nombre queden excluidas; por el contrario, la exposición de motivos para primer debate en la Cámara de Representantes aduce explícitamente a dos connotaciones más: el nombre de pila de una recién nacida y las madres colombianas cuyo nombre, simple o compuesto, más común es el de María, como dadoras y protectoras de vida*”.

Finalmente, la Corte concluyó que “*ninguno de los tres propósitos perseguidos con la titulación de la ley, a saber, el homenaje a las madres colombianas, a la pequeña María y a la ‘madre eterna’ reflejan específicamente la finalidad última del proyecto de ley, a saber la protección de la niñez en Colombia y el desarrollo del derecho constitucional de los menores al amor y el cuidado de sus dos progenitores, no solo de uno de ellos. Es por ello que así se mencionen determinados propósitos al momento de la gestación y discusión de una ley en los recintos de la democracia representativa, es claro que el texto de la ley adquiere significación autónoma e independiente de la intención de sus creadores y su sentido se va precisando gradualmente sólo en la medida en que es interpretado por la comunidad de intérpretes a que va destinada*”.

34. En la Sentencia C-1175 de 2004 la Corte declaró inexecutable las normas que exigían la presencia de un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá en el Comité de clasificación de películas previsto en el Código Nacional de Policía⁷⁶.

Constató que la norma establecía una prerrogativa injustificada a favor de la religión católica, alteraba la igualdad entre las distintas religiones y desconocía la separación Estado-Religión consagrada en la Constitución. Destacó que dicha norma identificaba “*explícitamente al Estado con una determinada religión y determina[ba] la toma de decisiones, por parte de éste, que expresan preferencias por una religión en particular*”. Añadió que “*la*

⁷⁶ La Corte declaró inexecutable la expresión: “*y un representante de la curia Arquidiocesana de Bogotá*”, contenida en el artículo 152 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970, modificado por el artículo 2 del Decreto 2055 de 1979); y la expresión “*excepto el representante de la Curia, que será designado por el arzobispado*” contenida en el artículo 153 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970, modificado por el artículo 3 del Decreto 2055 de 1979).

afirmación según la cual la religión católica puede ser la mayoritaria en Colombia no hace procedente que se dé un trato discriminatorio a otras religiones o confesiones, ni puede desconocer el carácter laico del Estado Colombiano”.

35. En la sentencia T-621 de 2014, la Corte Constitucional protegió el derecho a la igualdad de la Iglesia Cristiana Ministerios El Dios Altísimo, ordenando a la autoridad competente eximirlo del pago del impuesto a la sobretasa ambiental. Para ello, la Corte consideró que, *“la jurisprudencia de esta Corte ha resaltado que los principios de Estado laico, pluralismo religioso y deber de neutralidad, no impiden que se otorgue un tratamiento jurídico a una persona, comunidad o situación, que tenga connotación religiosa. No obstante, estas medidas deben cumplir determinadas condiciones para que resulten válidas desde la perspectiva constitucional. En **primer lugar**, la disposición deberá ser susceptible de concederse a otros credos, en igualdad de condiciones. En **segundo término**, el Estado no puede ignorar las prohibiciones constitucionales señaladas por esta Corte en la sentencia **C-152 de 2003**”* (negrillas en el texto original).

36. Clarificado que el Estado sí puede intervenir en asuntos de contenido religioso, respetando ciertas cargas y prohibiciones, la jurisprudencia constitucional también se ha ocupado de hacer referencia a la noción de **impacto primordial de la legislación** que tiene algún contenido religioso.

Así, en la Sentencia C-766 de 2010 la Corte Constitucional analizó la objeción gubernamental al proyecto de ley *“por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones”*.

El proyecto conmemoraba el jubileo de las *“Bodas de Oro de la Coronación Pontificia de la Imagen de la Virgen de Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá”*, ocurrida en 1959 en el municipio de La Estrella (artículo 1°); declaraba al municipio de La Estrella como *“Ciudad Santuario y Patrimonio de Interés Cultural”* (artículo 2°); e imponía a la Nación, a través del Ministerio de Cultura, el deber de contribuir al fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelantaba el municipio y sus fuerzas vivas, *“para exaltar este municipio como Ciudad Santuario”* (artículo 3°).

El Gobierno objetó la totalidad del proyecto por considerar que la consagración del municipio de La Estrella como *“ciudad santuario”* implicaba un privilegio de la iglesia católica respecto de las demás confesiones reconocidas en Colombia, al utilizar un término propio del derecho canónico.

El Congreso de la República, por su parte, insistía en la aprobación del proyecto argumentando que se trataba de *“exaltar a través de una Ley de Honores una manifestación cultural y religiosa como es en este caso la*

Conmemoración de los 50 años de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el Municipio de La Estrella Antioquia”; manifestación que podían realizar otras religiones, lo que en su criterio garantizaba la igualdad ante la ley. En la misma dirección, el Ministerio Público argumentó que “*las leyes de honores que pretenden el reconocimiento de los valores de una sociedad y la exaltación de bienes culturales destinados al culto religioso, en manera alguna atentan contra las creencias de otras personas con convicciones religiosas distintas; por el contrario, constituyen una manifestación de la realidad, en cuanto son expresión clara de la coexistencia de diversas confesiones religiosas en el estado Social de Derecho*”.

La Corte, sin embargo, dio la razón al Ejecutivo y en consecuencia declaró inexecutable el proyecto de ley objetado por vulnerar el artículo 19 superior.

Comenzó por rescatar la legitimidad constitucional de las leyes que rinden homenaje a ciudadanos, las que celebran aniversarios de municipios colombianos y las que hacen conmemoraciones o reconocimientos institucionales en general. Explicó como en esta clase de leyes es posible que ocasionalmente confluyan el elemento cultural, histórico o social con el componente religioso. Sin embargo, la Corte Constitucional puntualizó que este último –es decir, el elemento religioso- “*deberá ser meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación*”, porque el carácter principal y la causa protagonista ha de ser de naturaleza secular. Dijo al respecto lo siguiente:

“En todas estas celebraciones es un valor predominante el aspecto cultural, histórico o social de los eventos, monumentos o ciudadanos exaltados, como es propio de un Estado fundado en el principio de la laicidad. Se resalta, sin embargo, que el carácter laico del Estado no ha sido óbice para que algunas de estas exaltaciones se realicen respecto de edificaciones⁷⁷, eventos⁷⁸ o personajes relacionados con alguna religión, específicamente la católica⁷⁹.”

En el régimen constitucional colombiano es posible que coincidan el elemento cultural o histórico o social y el elemento religioso en una exaltación de este tipo. Sin embargo, en respeto de la separación que debe imperar entre los principios de decisión y actuación pública y los motivos basados en alguna creencia religiosa, en estos casos el fundamento religioso deberá ser meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación. En otras palabras, el carácter principal y la causa protagonista debe ser la de naturaleza secular, pues resultaría contradictorio con los principios del Estado laico que alguna decisión

⁷⁷ Leyes que ordenan declarar monumento nacional templos católicos como la ley 74 de 1993, la ley 153 de 1994, la ley 260 de 1998, la ley 503 de 1999, la ley 667 de 2001, entre otras.

⁷⁸ Como la ley 806 de 2003 que conmemoró los 100 años de la consagración de Colombia a Jesucristo y su Sagrado Corazón.

⁷⁹ Como las leyes 444 de 1998, por la cual se rinde homenaje a Monseñor Julio Álvarez Restrepo y 959 de 2005, por la cual se rinde homenaje a la obra evangelizadora, social y pedagógica de la Beata Madre Laura de Santa Catalina de Sena y su congregación.

pública tuviera como propósito principal –y algunas veces exclusivo– promocionar, promover o exaltar valores propios de alguna religión.

Siendo este el principio de decisión que se deriva de disposiciones constitucionales como los artículos que consagran el principio democrático del Estado –artículo 1º de la Constitución–, la diversidad étnica y cultural –artículo 7º de la Constitución– y la libertad de cultos –artículo 19 de la Constitución–, es posible mencionar como ejemplos leyes que declaran patrimonio histórico y cultural a templos religiosos o edificaciones que sirven de sede a un seminario⁸⁰. Sin duda alguna son éstas edificaciones que tienen significación especial para la iglesia católica; pero no puede interpretarse que el Estado tenga como finalidad principal la promoción de un determinado credo, en este caso el católico; el fin primordial que puede extraerse de estas decisiones será exaltar la valoración que la población colombiana tiene respecto la significación cultural o histórica de dicha iglesia o edificación y, por tanto, el ámbito de configuración que tiene el legislador manifestado en la facultad para exaltar o no una iglesia o un edificio que sirva como sede de un seminario”.

Es este el sentido que tienen las leyes de honores, homenaje o por las cuales el Estado se une a la celebración de aniversarios municipales o de otro tipo.

Contrario sensu, no podría ser un fin de naturaleza principal o exclusivamente religiosa el que animara este tipo de exaltaciones por parte del Congreso de la República. Esta hipótesis, además de contradecir el carácter laico del Estado, se alejaría de la finalidad que se puede interpretar para este tipo de leyes. En efecto, si bien la posibilidad de realizar exaltaciones por parte del Congreso no se limita a las posibilidades que menciona expresamente el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución, su amplitud no puede ser óbice para el desconocimiento de principios incorporados en la Constitución del Estado colombiano” (resaltado fuera de texto).

La Corte insistió en que el carácter laico del Estado se concreta en el principio de neutralidad en asuntos religiosos, el cual supone que no existan actividades de patrocinio o promoción estatal de alguna religión⁸¹.

⁸⁰ Verbigracia, la ley 74 de 1993, que ordenó declarar monumento nacional la Parroquia del Calvario que cumplió 50 años de haber sido erigida; la ley 153 de 1994, que ordenó declarar monumento nacional la Iglesia Catedral de Nuestra Señora del Rosario del Palmar –ciudad de Palmira–; ley 260 de 1996, que ordenó declarar monumento nacional el Templo de San Roque; la ley 503 de 1999, que ordenó declarar monumento nacional el Templo Parroquial de San Sebastián; la ley 532 de 1999, que ordenó declarar monumento nacional el Templo de San Antonio de Padua; la ley 667 de 2001, que ordenó declarar monumento nacional y patrimonio histórico el Templo Parroquial de Nuestra Señora de Chiquiquirá; la ley 862 de 2003, que ordenó declarar patrimonio cultural e histórico los edificios Bifi La Salle y San José; y la ley 1129 de 2007, que ordenó declarar patrimonio histórico y cultural el Seminario Conciliar María Inmaculada.

⁸¹ Al respecto la Corte sostuvo lo siguiente: “3.- El principio de neutralidad estatal como concreción de la laicidad del Estado (...). Sobre el punto que ahora mayor interés representa, que es el carácter de las actuaciones de un Estado laico respecto de las distintas confesiones, debe destacarse que de forma

Aunque la laicidad no significa el aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado, sí reclama que las funciones públicas no se confundan con las que son propias de las instituciones religiosas, como la definición de su ideología, su promoción o su difusión. En esa medida, indicó la Corte, “*no puede ser el papel del Estado promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique en su territorio*”:

“Sin embargo, el análisis constitucional no conduce a entender que la neutralidad estatal implica un total aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado. Empero, las actividades que desarrolle el estado en relación con la religión deben tener como único fin el establecer los elementos jurídicos y fácticos que garanticen la libertad de conciencia, religión y culto de las personas, sin que se encuentre fundamento legítimo para que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas, siendo ejemplo de estas últimas las que atienden a la definición de su ideología, su promoción y difusión. Contrario sensu, no puede ser el papel del Estado promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique en su territorio”⁸².

Debe aclararse que, en razón de la neutralidad que debe guardar el Estado, los órganos constituidos no podrían realizar una campaña de apoyo o incentivo de todas y cada una de las confesiones que se profesan en su territorio o de algunas de ellas arguyendo que están tratando a todas por igual o que en el futuro lo harán. Aunque este sería un tratamiento equitativo, dista bastante de ser neutral, pues lejos de abstenerse, se estarían promocionando las confesiones religiosas, resultado totalmente

reiterada y unánime en la jurisprudencia colombiana se ha establecido la necesidad de procurar de manera sustancial el principio neutralidad estatal. // En este sentido, ha sostenido la Corte Constitucional que la neutralidad estatal en materia religiosa es contraria a la actividad de patrocinio o promoción estatal de alguna religión, pues en un Estado laico el papel que debe esperarse de las instituciones públicas, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una, consiste en proporcionar todas las garantías para que las distintas confesiones religiosas cuenten con el marco jurídico y el contexto fáctico adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su culto, sin que en dicha difusión y práctica tenga intervención directa el Estado, sentido que ha compartido la Corte europea de los Derechos Humanos (EN CASE OF GRZELAK v. POLAND (Application no. 7710/02), sentencia de 15 de junio de 2010). // La neutralidad, derivada de la laicidad, no consistirá en la búsqueda por parte del Estado de un tratamiento igual a las religiones a partir de las actividades que éste realice en relación con ellas. La neutralidad estatal comporta que las actividades públicas no tengan fundamento, sentido u orientación determinada por religión alguna –en cuanto confesión o institución–, de manera que las funciones del Estado sean ajenas a fundamentos de naturaleza confesional. En este sentido, la igualdad no se logra motivando las funciones estatales con base en intereses de todas las religiones por igual –algo, por demás, de imposible realización en la práctica–, pues esta pretendida igualdad, en cuanto vincula motivos religiosos en las actividades estatales, sería diametralmente contraria al principio de secularidad que resulta ser el núcleo del concepto de laicidad estatal y, de su concreción, el principio de neutralidad. // La neutralidad, en desarrollo del carácter secular del Estado, honra la igualdad por medio de los límites que impone a éste respecto de los motivos religiosos e influencia religiosa que sus actividades tengan. Por esta razón es que la igualdad en este específico punto se materializa como un valor –entendido en cuanto objetivo constitucional– que se busca alcanzar por vía del principio de laicidad estatal, que comportará el carácter secular de las acciones estatales y, por tanto, la neutralidad de la actuación estatal”.

⁸² Resulta referencia adecuada la reflexión hecha por la Corte Europea de los Derechos Humanos en el caso de la Iglesia Bersarabia y otros contra Moldavia, con sentencia de 13 de diciembre de 2001.

contrario al preceptuado por la Constitución respecto de los poderes públicos.

(...)

En conclusión, la igualdad de trato en materia religiosa está íntimamente relacionada con el carácter laico y, por consiguiente, con la naturaleza secular de las actividades que puede desarrollar el Estado. Razón por la cual la valoración de las funciones que el Estado realice respecto de la religión deberá tener en cuenta el entendimiento de la laicidad secular y su relación con la adecuada garantía de la libertad de conciencia, religión y culto” (resaltado fuera de texto).

Al examinar el contenido del proyecto de ley objetado la Corte constató que el Congreso de la República, al nombrar como santuario católico a un municipio, estaba *“desarrollando una labor que tiene íntima relación con la iglesia católica”*, una de cuyas consecuencias era la de asignar tareas a autoridades públicas, como la *“promoción a la iglesia católica”* (artículo 3º), publicitar la calidad de Santuario del Municipio de La Estrella y *“la realización de un homenaje al Municipio en razón de su calidad de ciudad santuario”* (artículo 5). Todo ello en desmedro de los principios de laicidad y neutralidad religiosa del Estado:

“Siendo este el contenido que se deriva de las disposiciones objetadas, encuentra la Corte que declarar a un municipio como ‘Ciudad Santuario’ constituye una acción de promoción y favorecimiento a la iglesia católica por parte del Estado y, en el caso del proyecto analizado, implica una serie de actividades que redundarían en beneficio de la mencionada confesión religiosa; todo lo anterior conlleva un resultado contrario al principio de neutralidad estatal que rige las relaciones iglesia – Estado dentro de un Estado laico⁸³. De la misma forma resulta contrario a la laicidad del Estado el que sus poderes autorice u ordene la realización de programas o proyectos que tengan como objetivo primordial la difusión, patrocinio o promoción de confesiones religiosas o de manifestaciones directas de éstas, como son el reconocimiento de la devoción y la fe religiosa de los fieles de una iglesia –artículos 3º y 5º del proyecto de ley-. Esta relación también se crea cuando, por canales públicos, se hace difusión del carácter de Ciudad Santuario que tenga un municipio –artículo 4º-; se emplean medios que vinculen al Estado con cualquier forma de reconocimiento de la condición de Ciudad Santuario del municipio –artículo 2º-; o se utilizan las instituciones públicas para difundir o reconocer la devoción o las prácticas que manifiestan la fe de un grupo social –artículo 3-”.

Finalmente, la Corte desestimó que en dicho proyecto el elemento secular –en ese caso la cultura- fuera predominante. Por el contrario, constató que la dimensión religiosa y su promoción tenían carácter prevalente, ante lo cual concluyó que *“no resulta[ba] razonable la promoción y protección del*

⁸³ Como se ha manifestado anteriormente en sentencias C-350 de 1994 y C-152 de 2003.

patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa”, como en tal caso ocurría con la denominación de “ciudad santuario” para una municipalidad. En palabras de la Corte:

*“Otro aspecto que resulta necesario aclarar es el supuesto carácter cultural que tendría la declaración del municipio de La Estrella como Ciudad Santuario. (...) La Corte considera que en el presente caso no puede argüirse que la declaratoria de Ciudad Santuario, si bien algún sentido religioso tiene, adquiere un carácter **predominantemente** cultural, siendo, por tanto, una declaración en la que primaría una naturaleza secular; o, incluso, que la declaración de Ciudad Santuario trasciende la significación religiosa y representa, **simplemente**, el reconocimiento a la tradición de una determinada población colombiana.*

*Para la Corte el argumento planteado por el Congreso de la República serviría para avalar la constitucionalidad de la ley, siempre y cuando se comprobara que en dicha declaratoria **prima** el carácter cultural y que, por consiguiente, el elemento religioso es meramente **accidental o accesorio** a la declaratoria. En otras palabras, sería acorde a los preceptos constitucionales una ley por medio de la cual el Estado declara a un municipio Ciudad Santuario, si se demostrara que tal acción no tiene un significado primordialmente religioso, sino que, por el contrario, dicha declaración concreta una manifestación secular del ejercicio de funciones estatales.*

(...)

En conclusión, el Estado podría promocionar, promover, respaldar o tener acciones de expreso apoyo y protección jurídica respecto de manifestaciones que, incluyendo algún contenido religioso, tuvieran un claro e incontrovertible carácter de manifestación cultural para un grupo o comunidad de personas dentro del territorio colombiano. Elemento cultural que deberá ser el protagonista de dicha manifestación. Son ejemplo de este tipo expresiones culturales las festividades populares en las que se exalta un santo o un acontecimiento religioso –Fiestas de San Francisco de Asís en Quibdó o las Fiestas de San Pedro en el Huila-, pero que, sin lugar a dudas, involucran como elemento fundacional y principal una manifestación de la cultura de dicha población.

*Respecto del caso que ahora se estudia, la Corte recuerda que, independientemente de los otros posibles significados, la denominación de Santuario tiene un sentido **predominantemente** religioso, que se superpone a otros usos en contextos culturales e, incluso, históricos que puedan atribuirse a esta denominación. Esto se confirma al comprobar que el Código Canónico incorpora este concepto –art. 1230-; que el término no es utilizado por el ordenamiento jurídico secular; y que el concepto no deja lugar a dudas sobre la íntima relación que tiene con*

la práctica del culto católico que, como es de esperar, involucrará contenidos que se relacionan íntimamente con las creencias propias de dicha religión.

*Contrario sensu, no encuentra la Corte un elemento secular que se superponga a la clara significación católica que tiene la denominación de Santuario, con lo cual esta acción del Estado entraría en la esfera, prohibida en un Estado laico, de **promoción** de una determinada religión⁸⁴, máxime si se tienen en cuenta las consecuencias que en materia funcional y presupuestal se asignan en la ley a instituciones públicas –contenidas en artículos 2º, 3º, 4º y 5º del proyecto de ley objetado-.*

Por estas razones, para la Corte no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa, como ocurre en el presente caso con la denominación de Ciudad Santuario⁸⁵” (subrayado fuera de texto, resaltado original)

37. Siguiendo esta base argumentativa, en la Sentencia C-817 de 2011 la Corte declaró inexecutable la ley 1402 de 2010, “*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima*”. Además de la asociación del Gobierno Nacional y del Congreso con ese aniversario (artículo 1º) y la rendición de honores a la diócesis (artículo 2º), la ley autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación una partida para “*la remodelación, reparación y conservación de la Catedral de El Espinal*” (artículo 4º).

La Corte reiteró el principio de Estado laico y el pluralismo religioso en la Constitución Política, traducido en el deber de neutralidad propio de un Estado laico o secular, donde se acepta o reconoce la religión pero solo como uno de los escenarios a través de los cuales se manifiestan las libertades individuales:

“12. La regulación constitucional ofrece, por ende, dos conceptos centrales para resolver los problemas jurídicos relacionados con la cuestión religiosa: el Estado laico o secular y el pluralismo religioso. En cuanto al primer concepto, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido que la decisión del constituyente de prodigar idéntico tratamiento a todos los credos religiosos, está basado en un mandato específico, que impone al Estado un deber de neutralidad frente a esos credos e iglesias. En otras palabras, ante el hecho religioso el Estado Constitucional colombiano acepta que la práctica del culto hace parte

⁸⁴ Sentencias C-350 de 1993 y C-152 de 2003.

⁸⁵ Sobre el carácter predominantemente religioso de un símbolo y la vulneración de la neutralidad estatal cuando éstos son promovidos por el Estado puede verse el caso *Lautsi contra Italia*, resuelto por la Corte Europea de los Derechos Humanos en sentencia de 3 de noviembre de 2009.

de las libertades individuales, pero a su vez, merced de la norma constitucional que proscribe tratos preferentes a un credo particular, no puede servirse de ese reconocimiento para vincular el poder público a determinadas expresiones de culto, con el único argumento de la importancia de esa práctica religiosa” (subrayado original).

La sentencia pone de presente que *“asimilar un culto específico al concepto ‘cultural’ plantea serias dificultades y graves riesgos”*, en especial si se tienen en cuenta vectores históricos de discriminación y exclusión de las minorías que no han profesado la religión católica. De manera que *“vincular a la religión católica a una tradición constitucionalmente protegida, en razón de sus vínculos culturales, significaría excluir a dichas minorías de la protección estatal”*. Dijo la Corte al respecto:

“16.3. Por último, advierte la Corte que tanto el concepto de la Vista Fiscal como algunos de los intervinientes defienden la tesis según la cual la promoción estatal del credo católico, resulta válida en la medida que al ser el culto que practican la mayoría de los colombianos, cuyos orígenes se remontan a la Conquista española y, por supuesto, tiene un vínculo evidente con la tradición y la historia nacional, puede ser objeto de un tratamiento particular acorde con esas características. Para la Corte, asimilar a un culto específico, por sí mismo, al concepto “cultural”, plantea serias dificultades y graves riesgos. El pluralismo religioso implica reconocer y proteger todas las expresiones de culto, al igual que aquellas agnósticas o que defienden el ateísmo, pues todas ellas son válidas dentro de una sociedad democrática. Este reconocimiento debe realizarse con abstracción de particularidades culturales o poblacionales, pues lo contrario pondría en riesgo la vigencia de los derechos constitucionales de las personas o comunidades que adoptan una opción minoritaria. Por ejemplo, es también claro que la familia patriarcal o la promoción de la heterosexualidad son prácticas que sin duda se encuadran dentro de lo que algunos definen como ‘tradición’. Igualmente, la población colombiana mestiza demográficamente supera con creces a la indígena o la afrodescendiente. Con todo, estas razones no pueden servir de base para que el Estado Constitucional deje de estar comprometido con la defensa de las minorías conformadas por mujeres, homosexuales, indígenas y afrocolombianos, precisamente porque de no hacerlo, a partir del reconocimiento de esas prácticas tradicionales, negaría sus derechos y libertades en pos del mantenimiento de la comprensión de lo que debe ser la sociedad para la mayoría. Esta es la razón por la cual la jurisprudencia constitucional asume el criterio de discriminación histórica como parámetro para la protección especial por parte del Estado de determinadas categorías de personas y comunidades.

Estas consideraciones son aplicables mutatis mutandis a quienes, haciendo parte de una minoría en el país, ejercen un credo distinto al católico o no ejercen ninguno. Vincular a la religión católica a una

tradición constitucionalmente protegida, en razón de sus vínculos culturales, significaría excluir a dichas minorías de la protección estatal. Por supuesto, en esta sentencia se 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 las mismas ofrezcan un contenido secular principal y verificable, esto es, no marginal” (resaltado fuera de texto).

En el estudio específico de la norma demandada, la Corte pudo constatar, luego de una revisión de los antecedentes legislativos, que los propósitos de la ley eran claramente religiosos, encaminados a exaltar la conmemoración de una organización institucional que la iglesia católica prescribe para sus fieles. **Propósito primordial que carecía de contenido secular y, conforme con la jurisprudencia, desconocía el carácter laico del Estado colombiano.** Adicionalmente, la Corte desestimó el valor “*cultural*” de la diócesis de El Espinal, que se basaba en el hecho de que la religión católica era practicada mayoritariamente por la población de esa localidad⁸⁶.

⁸⁶ En palabras de la Corte: “21.3. Similares conclusiones son predicables frente al segundo escenario. En el fundamento jurídico 19.2 se demostró que el legislador es explícito en afirmar que el valor cultural de la diócesis de El Espinal está basado en que la religión católica es la practicada mayoritariamente por la población de ese municipio. Se ha expuesto en esta sentencia que una conclusión de esa naturaleza no es de recibo para la identificación de un criterio secular y, en cambio, conlleva una discriminación injustificada contra las personas que no ejercen el credo mayoritario. Esto en el entendido que el simple dato demográfico no otorga soporte suficiente al vínculo entre religión y cultura, sino que antes bien es imprescindible que el legislador demuestre que la práctica o institución exaltada tiene implicaciones, en cualquier caso verificables y principales, que trascienden al fenómeno religioso y en consecuencia acogen a las miembros no religiosos de la comunidad correspondiente. // De otro lado, tampoco se encuentra que la referencia que hace el proyecto de ley a la catedral ubicada en el municipio de El Espinal, configure un criterio secular de naturaleza identificable y principal. Esto al menos por dos tipos de razones. La primera, puesto que el reconocimiento que hace el legislador de esa catedral está fundado en que la misma presta sus servicios a la diócesis, por lo que ese argumento sería objeto de idéntica crítica a la antes

38. Resulta importante hacer mención de la Sentencia T-139 de 2014. En aquella oportunidad la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional analizó si la Gobernación de Santander vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad religiosa de una persona, al contratar la ejecución de una obra alegórica a un ser superior dentro del proyecto turístico “*Ecoparque Cerro del Santísimo*”.

La Corte recordó que “*la valoración de las funciones que el Estado realice respecto de asuntos religiosos deberá tener en cuenta la laicidad secular exigida y su vínculo con la adecuada garantía de la libertad de conciencia, religión y culto*”. Sin embargo, en el caso bajo revisión consideró que no se vulneraron esos derechos, en la medida en que el proyecto en cuestión estaba dirigido “*exclusivamente a fomentar el turismo en el Departamento a través de la creación de un Ecoparque*”, el cual tendría como centro de atracción una figura artística en grandes dimensiones de un ser superior, sin que la misma se estuviere adscrita a una religión en particular. En palabras de la Corte:

“[L]a actuación del Gobernador no desconoce el principio de laicidad antes referido, en la medida que el proyecto encargado, más exactamente, la elaboración de una escultura alegórica a un ser superior:

(i) No está representando a una religión específica ni mucho menos se persigue establecer una religión oficial en la región estableciendo una religión oficial del Estado colombiano.

(ii) No es una invitación a la realización de actos o ritos oficiales de una religión en particular.

(iii) No tiene una finalidad religiosa. Por el contrario, como se evidenció en el contrato, lo que se busca con el proyecto es la promoción del turismo en el Departamento y de la cultura de sus habitantes.

(iv) Finalmente, no se trata de políticas ni planes de desarrollo cuyo fin primordial sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión específica. Si bien se trata de una figura alegórica a un ser superior, se

planteada frente a los “valores positivos” a los que refiere la exposición de motivos. La segunda porque, de manera similar al caso anterior, no existe evidencia ni prueba indicativa del valor histórico o arquitectónico del inmueble, el cual tuviese carácter secular al trascender el fenómeno religioso. // Sobre este último particular debe recabarse en que la simple descripción de la historia de la catedral, que hace la exposición de motivos, no es en modo alguno suficiente para identificar dichos valores, ni menos para fundar la naturaleza secular de la normativa demandada o justificar la declaratoria de monumento nacional de dicho inmueble. Antes bien, el ordenamiento jurídico prevé reglas precisas que concurren en la identificación del valor histórico y/o arquitectónico, que hace al bien merecedor de especial protección estatal. Así por ejemplo, el artículo 8º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, dispone el procedimiento para la declaración de interés cultural de bienes, donde tiene parte activa el Ministerio de Cultura y, a su vez, se fijan parámetros objetivos de evaluación de dicho interés. No es posible identificar tales criterios a partir de lo reglado por la disposición acusada, así como por las consideraciones tenidas en cuenta por el Congreso durante el trámite legislativo”.

deja al arbitrio del observador su interpretación, sin que la misma represente a una deidad en particular.

En este orden de ideas, es claro para esta Sala de Revisión que se trata de una medida con un marcado carácter laico, que en nada afecta la libertad de conciencia, religión y culto de los habitantes del sector ni de los eventuales turistas, que acudan al parque para observar la obra” (resaltado fuera de texto).

39. Por último, la Corte reseña la Sentencia C-948 de 2014. Esta corporación resolvió una demanda interpuesta contra la ley 1710 de 2014, *“por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”*, con ocasión de su canonización y su reconocimiento como santa por parte de las autoridades eclesiásticas de la iglesia católica romana.

En esa ley la Nación le rindió honores *“por toda una vida dedicada a la defensa y apoyo de los menos favorecidos en Colombia”* (artículo 1º, declarado exequible); dispuso que el Gobierno Nacional y el Congreso llevarían a cabo un acto protocolario (artículo 2º, exequible); autorizó al Gobierno Nacional para que la madre Laura Montoya fuera consagrada como patrona del Magisterio de Colombia (artículo 3º, inexecutable); dispuso que la Nación construiría un mausoleo *“para la peregrinación de los fieles”* (artículo 4º, inexecutable); ordenó la emisión de una moneda en honor a la Madre Laura por parte del Banco de la República (artículo 5º, exequible); dispuso la construcción de una escultura en su honor (artículo 6º, declarado exequible salvo la expresión, *“como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo moderno”*); autorizó al Gobierno Nacional a destinar partidas necesarias para la pavimentación de la vía Pueblo Rico-Jericó en el departamento de Antioquia, *“dado el gran impacto turístico y religioso que para el municipio de Jericó y sus municipios vecinos representa le efemérides”* (artículo 7º, exequible); declaró al municipio de Jericó como de *“alto potencial para el desarrollo turístico, en especial en los productos religiosos y culturales (museos y centros históricos)”*, para lo cual señaló que el Gobierno promovería las inversiones e infraestructuras turísticas necesarias (artículo 8º, exequible); y ordenó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentar un plan de desarrollo de turismo para el municipio de Jericó y su área circunvecina (párrafo del artículo 8º, inexecutable).

La Corte tuvo en cuenta las subreglas trazadas en su jurisprudencia y con fundamento en ellas avaló la generalidad de la ley por considerar que no se desconocían los principios de laicidad estatal, neutralidad religiosa, pluralismo y libertad de cultos.

Este tribunal reconoció que los criterios de interpretación literal, histórico y de contexto de la ley aportaban información suficiente para afirmar que la ley de honores pretendía exaltar valores religiosos y católicos de una persona. También aceptó que el componente religioso de la ley no era accidental, al punto que *“las referencias a su trabajo como evangelizadora, misionera,*

mística, beata y santa de la confesión católica romana no deja[ba]n duda alguna al respecto”.

A pesar de lo anterior, la Corte pudo constatar que junto con la motivación religiosa se encontraba también una motivación de otro orden, encaminada a exaltar su labor como misionera, el diálogo y acercamiento intercultural que propició en un momento histórico complejo, al igual que la defensa y apoyo a los más necesitados de Colombia⁸⁷.

Teniendo en cuenta ese otro propósito, no menos importante que la exaltación de sus valores religiosos, la Corte concluyó que la ley demandada superaba el estándar fijado por la jurisprudencia constitucional acerca de la laicidad del Estado y su neutralidad religiosa:

“44. Así las cosas, la Sala observa que la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de evaluación de las leyes de honores de contenido religioso que ha definido este Tribunal, en tanto posee al menos dos propósitos plenamente relevantes y cruciales en la definición de la cuestión religiosa, y más específicamente de la relación entre los principios de estado laico, pluralismo y libertad de cultos.

(...)

47.1. En primer término, el título de la ley no refleja problema constitucional alguno. La incorporación de las expresiones “santa” y “madre” en el mismo no es incompatible con el principio de decisión planteado, es decir, con el hecho de que la Ley 1710 de 2014 incorpora, al menos, dos propósitos protagónicos, uno de carácter religioso, y otro de naturaleza laica. El uso de esas expresiones, si bien puede asociarse a la Iglesia católica obedece a la vocación que siguió la Madre Laura Montoya Upegui en vida y a la decisión adoptada por los jefes de su Iglesia en el sentido de canonizarla en el año 2013.

⁸⁷ La sentencia señaló lo siguiente: “39. Sin embargo, es evidente a partir del análisis de los mismos insumos (es decir, los trabajos preparatorios de la ley y su resultado final) que en este caso existe otra motivación que, aunque tal vez no supera en importancia a la celebración de sus logros religiosos, sí parece ser un motivo particularmente relevante para el Legislador, y de una trascendencia al menos similar a la de su vida religiosa. Este aspecto se encuentra en las referencias insistentes al acercamiento o diálogo inter cultural que inició con indígenas de la región y, ocasionalmente, con comunidades negras. // Y no es posible asumir acá que el propósito del Legislador, al exaltar esta faceta de su vida, sea secundario, pues el trabajo de la Madre Laura Montoya Upegui, incluso desde su visión del mundo inmersa en los principios de la religión católica, tuvo como destinatarios a los pueblos indígenas que el Legislador describe, en ese momento histórico, como ‘los más necesitados’. // 40. La importancia de este propósito, es indiscutible pues, junto con las constantes referencias que hace el Legislador a su labor religiosa, también celebra su vida de misionera, la fundación de una congregación que tenía entre sus propósitos el trabajo con los pueblos originarios, y su capacidad para entablar un diálogo inter cultural consciente del valor por las diferencias culturales, en una época en la que la relación de la sociedad mayoritaria con los pueblos indígenas no evidenciaba respeto por las diferencias culturales. // 41. Este aspecto se torna entonces esencial al momento de determinar si la decisión legislativa que se cuestiona cumple las exigencias que la Constitución Política y las sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011 han planteado en torno al análisis de constitucionalidad de leyes de honores, y que se centra en dos aspectos: (i) que estas leyes no persigan únicamente un propósito religioso, sino que además de ello se dirijan a satisfacer finalidades de naturaleza laica; y (ii), que el propósito no religioso tenga carácter primordial o protagónico. // 42. De lo expuesto, se infiere que la ley bajo control posee dos propósitos protagónicos: de una parte, la celebración de la canonización de la Madre Laura y sus logros religiosos y, de otra, la exaltación de un modo de acercamiento al diálogo inter cultural que el Congreso de la República estima valioso, en el contexto de la época en la que se desarrolló la vida y obra de la religiosa”.

Tales expresiones, sin embargo, pueden coexistir con los dos propósitos esenciales de la ley: si bien demuestran que el Legislador dictó la ley cuestionada tomando en consideración una decisión interna de la religión católica, ello no permite concluir que ese fue su único propósito, pues tanto la exposición de motivos, como el contenido de los demás artículos desvirtúan esta visión.

47.2. El artículo 1º de la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de constitucionalidad sentado por la Corte. Si bien se trata de una norma que abiertamente manifiesta su motivación religiosa, en tanto indica que la ley surge “con motivo de su santificación”, posteriormente destaca que se pretende hacer también un homenaje por su trabajo social, en “defensa y apoyo de los más necesitados, respetando así el parámetro de control ya descrito”.

Sin embargo, la Corte declaró la inexecutable de algunas normas y expresiones -anteriormente señaladas-, al constatar que vulneraban esos mismos principios. Por ejemplo, declaró inexecutable el artículo 3º, que autorizaba al Presidente de la República a consagrar a Laura Montoya Upegui como “patrona” del Magisterio, lo cual era abiertamente inconstitucional:

“El concepto de patrona es un calificativo con clara connotación religiosa, y la designación de un personaje de un credo específico y determinado como patrona de todos los educadores supone la adhesión simbólica del Estado a esta religión en la prestación de un servicio público esencial que, además, afecta la libertad de cátedra, la autonomía de las instituciones educativas, y la formación pluralista para los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, este artículo será declarado inexecutable”.

En relación con el artículo 4º, que estipulaba la construcción de un mausoleo en el Convento de la Madre Laura, la Corte valoró que esa medida desconocía el principio de libertad religiosa, además de atentar contra la privacidad y propiedad de esa comunidad:

“En efecto, el citado convento es una edificación de una congregación religiosa que pretende continuar la obra de la Madre Laura Montoya, así que tiene el derecho a decidir, de manera autónoma, el tipo de monumentos u objetos de culto que hacen parte del mismo o que allí se exhiben. Aún si el Congreso de la República estima que se trata de obras beneficiosas para este grupo religioso, no puede adoptar una decisión como está irrumpiendo el ámbito privado de la congregación.

Se trata de una comunidad de misioneras interesada en compartir las angustias de los pobres, que precisamente trabaja por la dignidad de los hombres, e impulsan las organizaciones indígenas para reivindicar los derechos humanos. Ese trabajo constante es llevado a cabo en un

entorno de vida sencillo, humilde, abnegado y pobre, para el que pudiera resultar invasivo que se le construya un mausoleo en su interior para la peregrinación de los fieles”.

Finalmente, en cuanto al artículo 6º, la Corte observó que si bien en el contexto general de la ley la exaltación allí prevista era válida (construcción de una escultura en su honor en el municipio de Dabeiba), las palabras con las que terminaba el artículo -“*como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico*”- eran “*inaceptables en una ley de una República multicultural, pluralista y respetuosa de los derechos de los pueblos originarios y los demás colectivos que reclaman una identidad cultural y étnica diversa*”, por lo que esa expresión fue declarada inexecutable.

39. El anterior recuento de la jurisprudencia constitucional y de algunos de los casos más relevantes analizados por esta Corte pone de presente la necesidad de establecer límites a la intervención de las autoridades públicas, en particular del Legislador, cuando están de por medio cuestiones de orden religioso.

Como punto de partida debe insistirse en que la Constitución de 1991, en el marco de sus valores y principios, al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en el pluralismo, la libertad religiosa y la igualdad entre todas las confesiones, acogió un modelo de Estado laico (arts. 1 y 19 CP). El Estado renuncia entonces a un determinado sentido religioso del orden social, de manera que ninguna iglesia o confesión tendrá carácter oficial, ni las autoridades pueden consagrarse a una de ellas.

A partir de los precedentes mencionados se puede concluir que para que una medida adoptada por el Estado involucre el ámbito religioso y con ello no se desconozca el deber de neutralidad del Estado deben cumplirse dos condiciones particulares:

a) La medida debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones.

(b) En segundo término, el aparato estatal no debe incurrir en alguna de las prohibiciones siguientes, identificadas en la sentencia C-152 de 2003. Existe así una clara separación entre el Estado y las iglesias o confesiones clericales, lo que se traduce en el respeto de todas ellas en condiciones de igualdad y un deber de neutralidad en materia religiosa. En consecuencia, las autoridades públicas no pueden: (i) establecer una religión o iglesia como oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; (iii) realizar actos de adhesión, así sean simbólicos, con una creencia, religión o iglesia; (iv) tomar decisiones que tengan una finalidad religiosa; (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial sea promover, beneficiar o afectar a una religión en particular; (iv) aprobar medidas de connotaciones religiosas que sean únicas y necesarias, es decir, que se adscriban claramente

para favorecer o afectar una confesión o iglesia⁸⁸.

Lo anterior no supone desconocer hechos sociales o culturales derivados de la hegemonía o preponderancia de alguna religión en algún momento de la historia, sino comprender que esas circunstancias coyunturales no pueden alterar la neutralidad institucional en materias que solo corresponden a la esfera de las libertades individuales, como el ejercicio de un culto. No son válidas, entonces, las medidas que identifican explícitamente al Estado con un determinado credo o confesión.

Con todo, es posible que en una ley converja una dimensión religiosa con el reconocimiento o exaltación de elementos culturales, históricos o sociales; por ejemplo, en aquellas que pretenden rendir homenajes a ciudadanos, celebrar aniversarios de municipios o hacer conmemoraciones institucionales. Sin embargo, en tales eventos, para evitar que los principios de laicidad y neutralidad del Estado se vulneren, la jurisprudencia ha sido categórica en exigir que el fundamento religioso sea *“meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación”*. En otras palabras, el fin principal de este tipo de regulaciones en ningún caso ha de ser la exaltación religiosa, es decir, *“no puede ser papel del Estado promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique en su territorio”*. Es por ello por lo que *“no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa”*⁸⁹.

Por último, es importante tener en cuenta que *“asimilar un culto específico al concepto ‘cultural’ plantea serias dificultades y graves riesgos”*, en especial cuando de lo que se trata es de reivindicar prácticas religiosas mayoritarias – como la religión católica-. En estos casos las autoridades públicas deben ser especialmente cuidadosas debido a factores históricos de discriminación y exclusión de minorías; en palabras de la Corte, *“vincular a la religión católica a una tradición constitucionalmente protegida, en razón de sus vínculos culturales, significaría excluir a dichas minorías de la protección estatal”*. Aun cuando el Estado puede apoyar expresiones culturales insertas en una práctica confesional, ello solo es legítimo *“a condición que las mismas ofrezcan un contenido secular principal y verificable, esto es, no marginal”*⁹⁰.

Con estas premisas la Corte ha avalado aquellas normas en las cuales, a pesar de estar inmerso un elemento religioso, su cometido no ha sido privilegiar o promocionar un credo específicamente considerado, por cuanto en esas mismas normas prevalecen otros propósitos –seculares- constitucionalmente relevantes. Así ocurrió, según fue reseñado, con la declaratoria de ciertos días como festivos, a pesar de coincidir con efemérides católicas, porque el

⁸⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-152 de 2003 y T-139 de 2014.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-766 de 2010. En el mismo sentido ver las sentencias C-152 de 2003, C-817 de 2011, T-139 de 2014 y C-948 de 2014.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-817 de 2011.

objetivo central fue asegurar a los trabajadores el descanso remunerado a partir de una larga tradición (sentencia C-568 de 1993); con la titulación de la ley que reconoció la licencia de paternidad como “*Ley María*” (sentencia C-152 de 2003), donde nunca se quiso asociar al Estado con una religión o buscar su adhesión; con la construcción del “*Ecoparque Cerro del Santísimo*” (sentencia T-139 de 2014), que no pretendía rendir culto ni invitar a la realización de actos o ritos oficiales a una religión específica, sino exclusivamente fomentar el turismo; o con la ley de exaltación a la madre Laura Montoya Upegui -salvo algunas regulaciones puntuales-, por su labor de promotora del diálogo intercultural en un complejo momento de la historia y su rol como misionera para socorrer a los menos favorecidos de Colombia (sentencia C-948 de 2014).

40. Pero -con el mismo rigor y criterio- la Corte tampoco ha vacilado en declarar inexecutable aquellas normas en las cuales se privilegia el componente religioso sobre otros factores seculares (históricos, culturales, sociales, etc.), al constatar una franca y directa ruptura de los principios de laicidad y neutralidad del Estado. Al respecto se pueden mencionar las sentencias C-350 de 1994 (consagración oficial al Sagrado Corazón de Jesús), C-1175 de 2004 (presencia de un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá en el Comité de clasificación de Películas), C-766 de 2010 (declaratoria del municipio de La Estrella como “*ciudad santuario y patrimonio de interés cultural*”), C-817 de 2011 (declaratoria como monumento nacional a la catedral de El Espinal, vinculación con un aniversario de la creación de la diócesis y autorización para la remodelación, reparación y conservación de la catedral); e incluso la propia sentencia C-948 de 2014, en cuanto permitía la consagración de una misionera católica como “*patrona del Magisterio de Colombia*” y ordenó la creación de un mausoleo “*para la peregrinación de los fieles*”.

41. En consideración a los precedentes de la Corte Constitucional, se reitera que al ser Colombia un Estado laico, se impide imponer medidas legislativas u otras reglas del ordenamiento jurídico, que prevean tratamientos más favorables o perjudiciales a un credo particular, basadas en el hecho determinante de la práctica o rechazo a ese culto religioso. Por ende, la constitucionalidad de las medidas legislativas que involucre un trato específico para una institución religiosa, dependerá de que en ella se pueda identificar un criterio predominantemente secular, que la sustente o justifique.

La laicidad es un principio republicano y democrático, tal vez el único que realmente permite la convivencia pacífica dentro de la diversidad religiosa. La laicidad promueve a la vez la supremacía constitucional al poner en planos distintos la supremacía de los libros sagrados y la de la Constitución. La laicidad permite entender que no hay antinomias entre estos textos, sino espacios normativos distintos⁹¹; permite entender que, a pesar de las

⁹¹ “La separación impone en este sentido que el Estado y la religión permanezcan en distintas esferas, sino que ninguno interfiera o perturbe el ámbito de autonomía del otro”. Víctor J. Vásquez Alonso, “Laicidad y Constitución”. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p.52.

diferencias, el texto que nos reconoce a todos como colombianos, nuestro el texto sagrado, es la Constitución.

Por eso, si una Constitución reconoce la libertad religiosa, la libertad de cultos y la libertad de conciencia, como en efecto lo hizo la Carta Política de 1991, la mejor forma de garantizar esas libertades por parte del Estado es procurando su neutralidad. La adopción de signos religiosos por parte del Estado, la promoción de una religión en particular, la financiación de un credo o festividad religiosa con dineros públicos, terminan por afectar esas libertades religiosas porque altera el plano de igualdad en el que se encuentran las distintas religiosas.

Las anteriores consideraciones también resultan aplicables cuando de lo que se trata es de asignar recursos del presupuesto de las entidades públicas para promover manifestaciones culturales en las cuales converge y prevalece la exaltación de ritos o ceremonias de una confesión religiosa en particular. En efecto, si bien es cierto que el Legislador está legitimado para adoptar políticas de protección y promoción a manifestaciones culturales, aún si tienen alguna connotación religiosa, también lo es que el fundamento cultural debe ser el protagonista, y no a la inversa, porque en tal caso se afectarían los principios de laicidad y neutralidad religiosa, pilares esenciales de un Estado social de derecho que pregona el pluralismo y el respeto por la igualdad de todas las confesiones.

Si se le permitiera al Estado, a cualquier título, o en cualquier nombre, incluso de la protección al patrimonio cultural, subvencionar o financiar actividades religiosas, al estar de por medio dineros públicos, se impondría la veeduría, control y responsabilidades propias de quienes administran recursos públicos. Así, por ejemplo, sería obligatoria la realización de un exigente control a las actividades de la iglesia, de los ordenadores del gasto en la iglesia, quienes serían sujetos de responsabilidad fiscal y sujetos disciplinarios en cuanto manejaran o administran recursos del erario. Es decir, podría haber responsabilidad (fiscal, disciplinaria o incluso penal) que podría conducir a la sanción, destitución o incluso condena de los ministros de una iglesia, todo lo cual pondría en grave riesgo la autonomía y libertades religiosas.

Es por lo anterior que el principio de laicidad garantiza la independencia mutua entre las iglesias y el Estado. Se trata de un mecanismo para proteger a la iglesia de las intromisiones de las autoridades públicas, lo mismo que al Estado respecto de las intromisiones de las iglesias.

42. Las consecuencias del principio de neutralidad de la ley frente a las religiones han sido reconocidas en otras latitudes. Por ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos, en un fallo de 1947, señaló que *“ningún impuesto en ningún porcentaje puede destinarse a la financiación de actividades o instituciones religiosas”*⁹². También, en otro célebre

⁹² *Everson vs. Board of Education*, 330 U.S. 1, 15-16 (1947).

pronunciamiento que dio lugar al conocido “*Lemon test*”⁹³ sostuvo que para aceptar la constitucionalidad de la intervención pública en asuntos religiosos es necesario acreditar tres requisitos: (i) la ley debe tener un propósito secular, (ii) su efecto primario no debe ser el de inhibir o promocionar alguna religión, y (iii) su aplicación no debe proporcionar un enmarañamiento –*excessive entanglement*- entre el Estado y la religión⁹⁴.

De esta manera, la neutralidad que impone la laicidad frente a los cultos religiosos no prohíbe que ciertos lugares (por ejemplo de culto), ciertas obras artísticas (pinturas, esculturas) y arquitectónicas (templos, monasterios), o incluso ciertas manifestaciones religiosas sean protegidas por el Estado en razón de su proyección como patrimonio cultural. Sin embargo, al estar en tensión el principio constitucional de laicidad y neutralidad religiosa con el deber –también constitucional- de protección al patrimonio cultural, es preciso evaluar y ponderar varios aspectos:

(i) La existencia de elementos de juicio objetivos y razonables que demuestren que en verdad se está en presencia de un elemento propio del patrimonio cultural de la Nación, esto es, más allá de meras referencias a manifestaciones que perduran en el tiempo o con alguna significación para un sector de la sociedad.

(ii) La noción de cultura o patrimonio cultural no está asociada a un criterio de mayoría, lo que de suyo anularía la existencia de culturas de comunidades poblacionalmente minoritarias, cuyos aportes pueden resultar aún más significativos y afrontar riesgos más graves de extinción. En consecuencia, cuando la decisión mayoritaria pueda afectar los derechos de las minorías, en este caso religiosas, el nivel de control constitucional para avalar su existencia debe ser más riguroso.

(iii) Las medidas de protección de manifestaciones culturales deben ser cuidadosas de no comprometer al Estado en la defensa y promoción de un culto en particular, que le haga perder su neutralidad. En otras palabras, las medidas adoptadas por el Legislador no pueden generar un privilegio a favor de un culto determinado, de manera que “*la constitucionalidad de las políticas estatales que benefician a la religión serán juzgadas en función de la neutralidad de sus propósitos y de sus efectos*”⁹⁵.

Con estos elementos de juicio procede la Sala al examen de la norma impugnada.

F. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA ACUSADA

⁹³ *Lemon vs. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

⁹⁴ Cfr. Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p.61.

⁹⁵ Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 53.

43. La ley 1645 de 2013, “*por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, Departamento Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones*”, establece en su título la declaración como patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona. Consta de ocho artículos sustantivos y uno sobre su vigencia.

El **artículo 1º** de la ley declara “*patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las procesiones de Semana Santa, del municipio de Pamplona*”, departamento de Norte de Santander.

Los artículos 2º, 3º y 4º, autorizan al Gobierno Nacional -Ministerio de Cultura-, para que (i) dicha manifestación sea incluida en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural de la Nación -LRPCI-; (ii) las procesiones sean incluidas en el banco de proyectos; y (iii) se declaren como Bienes de Interés Cultural de la Nación -BIC-, las imágenes que se utilizan para la celebración de las procesiones.

Los artículos 5º y 6º declaran a la arquidiócesis de Pamplona y al municipio de Pamplona como los creadores, gestores y promotores de las procesiones, por lo cual, les ordena elaborar la postulación de la Semana Santa a la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia, PES, así como la postulación a la lista indicativa de candidatos a bienes de interés cultural LCBIC y el plan especial de manejo y protección de las imágenes que se utilizan en las procesiones de la Semana Santa de Pamplona.

El artículo 7º establece el deber de la Nación, representada por el Ministerio de Cultura, de contribuir con el fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo de dicho patrimonio.

Finalmente, el artículo 8º autoriza al municipio de Pamplona municipio a asignar partidas presupuestales con miras a la celebración anual de las procesiones de Semana Santa en esa localidad. Esta última norma es la que es objeto del presente juicio de constitucionalidad:

“ARTÍCULO 8o. A partir de la vigencia de la presente ley, la administración municipal de Pamplona estará autorizada para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley”.

La demanda considera que su inconstitucionalidad se deriva del hecho de representar una vinculación del Estado con ceremonias específicas de la religión católica, al autorizar al Gobierno para que incorpore partidas del presupuesto destinadas al cumplimiento de la ley, es decir, a que sea haga efectiva: (i) la inclusión de las procesiones en la LRPCI, (ii) la declaración de las imágenes como BIC, (iii) la inclusión de la manifestación en bancos de proyectos, y (iii) la elaboración del Plan de Salvaguarda y del Plan Especial de Manejo y protección.

Por otra parte, el artículo 7° establece el deber de la Nación, representada por el Ministerio de Cultura, de **contribuir** con el fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo de dicho patrimonio. Para la Sala Plena resulta relevante la utilización del verbo contribuir, pues ello implica que otra institución debe concurrir con el mismo objetivo. Así las cosas, resulta lógico pensar que la autorización otorgada por el legislador para que se apropie presupuesto del municipio para el cumplimiento de la ley, también implica que el ente territorial sea uno de los contribuyentes en el objetivo de fomentar, promocionar, difundir, conservar, proteger y desarrollar dicho patrimonio declarado.

De lo expuesto, la Sala considera que la autorización para destinar recursos del patrimonio público, propende por la salvaguarda y/o protección de las procesiones de Semana Santa en Pamplona y de las imágenes que en ella se utilizan. Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas sobre el principio de Estado laico y el pluralismo religioso, pasa la Sala a determinar si la autorización otorgada por el Congreso es constitucionalmente válida.

44. En concepto de la accionante y del único interviniente, el artículo 8° de la ley 1645 de 2013 debe ser declarado inexecutable por desconocer el principio de laicidad y neutralidad del Estado en cuestiones religiosas (arts. 1°, 2° y 19 CP). El Procurador General de la Nación, por el contrario, sostiene que la norma se ajusta a la Constitución porque el Estado tiene la obligación de proteger y promover la cultura -en este caso representada en una manifestación religiosa-, para lo cual dispone de la facultad de autorizar la asignación de recursos públicos.

La Corte debe precisar que en esta oportunidad no se ha cuestionado la declaratoria de las procesiones de Semana Santa del municipio de Pamplona como patrimonio cultural inmaterial de la Nación (art. 1° de la ley). Lo que se reprocha es el que el Congreso de la República haya autorizado a la administración local para asignar recursos públicos con el fin de promover un rito específico y exclusivo de una iglesia -las procesiones de Semana Santa de la religión católica en Pamplona- (artículo 8°), lo que a juicio de la ciudadana accionante es incompatible con la laicidad del Estado y su deber de neutralidad religiosa.

44. La Corte Constitucional ha considerado que si bien resulta admisible *prima facie* que el Estado exalte manifestaciones sociales que tengan un referente religioso, para que esto resulte válido desde la perspectiva constitucional, se requiere que la normatividad o medida correspondiente tenga un fin secular, el cual debe cumplir con dos características: (i) debe ser suficientemente identificable; y (ii) debe tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental.

Acorde con lo anterior, debe la Sala determinar si la norma demandada respeta el principio de neutralidad propio del Estado laico, en los términos

expuestos en la parte considerativa de esta providencia. Para ello, se deberá determinar si la decisión de autorizar al municipio para invertir parte de su presupuesto en una manifestación religiosa contiene un fundamento secular distinto a una finalidad religiosa.

45. Para la Sala es evidente que con el artículo demandado se establece una forma de relación inconstitucional Estado-Iglesia Católica, en una faceta de inversión de recursos del ente municipal de Pamplona, por dos razones principales.

En primer lugar, el significado mismo del término procesión sugiere una idea religiosa. Tan es así que la Real Academia de la Lengua Española le otorga el siguiente significado: “*acto de ir ordenadamente de un lugar a otro muchas personas con algún fin público y solemne, frecuentemente religioso*”; agregándole al término su condición de Semana Santa, no cabe duda de su relación directa con el acto solemne importante para la iglesia católica. En cuanto a las imágenes que en ella se exponen, cobra mucha más vigencia su relación con el acto religioso, pues en ellas se representa el Misterio de la Pasión, Muerte y Resurrección de Jesucristo.

En segundo lugar, la relación Estado-Iglesia se expone con más fuerza, cuando el legislador decide involucrar a la Arquidiócesis de Pamplona, entendida como “*una jurisdicción eclesiástica de la Iglesia Católica en Colombia*”, otorgándole los calificativos de creadora, gestora y promotora de dichas procesiones.

En este orden de ideas la Corte advierte que, al menos en los términos en los cuales se encuentra redactada, aun cuando la ley 1645 de 2013 tiene una dimensión cultural, en este caso el elemento relevante y protagónico en ella es la exaltación de los ritos o ceremonias de una confesión en particular –en concreto la religión católica–, de manera que el aval del Congreso para que el municipio asigne recursos públicos con miras a su promoción o exaltación se convierte en incompatible con los principios de laicidad del Estado y neutralidad religiosa.

A esa conclusión llega la Sala luego de una revisión no solo del texto de la ley sino también de los debates congresuales que le antecedieron.

45. En cuanto al contenido de la ley, debe decirse que “*tiene como objetivo declarar patrimonio cultural inmaterial de la Nación, a las procesiones de Semana Santa, del municipio de Pamplona, Departamento de Norte de Santander*” (artículo 1º). Este propósito pone de manifiesto que lo que se reconoce como “*patrimonio cultural inmaterial*” es una conmemoración de culto. En efecto, las procesiones de Semana Santa se adscriben a un único credo, por lo que resulta difícil –cuando no imposible– desligar el componente religioso de la dimensión cultural en la ley. Esto quiere decir que no es posible establecer una finalidad secular en el financiamiento de la semana santa. Basta una mirada a las fuentes de la propia comunidad de Pamplona para

comprender que todos los actos y ceremonias de la Semana Santa están necesariamente ligados a la religión católica romana⁹⁶.

La Sala también observa que la ley vinculó directamente tanto al municipio como a la Arquidiócesis de Pamplona con la gestión y promoción de las Procesiones de Semana Santa (artículos 5 y 6), de tal manera que hizo converger a dos instituciones –una laica y otra confesional- en una misma

⁹⁶ Fuente: <http://semanasantapamplona.co/historia.html>:

“Semana Santa – Pamplona. Historia.

En el año 325 en el Concilio I de Nicea, se llega finalmente a un acuerdo por parte de los cristianos para el asunto de la celebración de la pascua y memorial de la muerte del Señor, se estableció que la Pascua de Resurrección debía de ser celebrada cumpliendo unas determinadas normas: // Que la Pascua se celebre en Domingo. // Que no coincidiese nunca con la Pascua judía, que es celebrada independientemente del día de la semana, para evitar paralelismos o confusiones entre ambas religiones. // Que no se celebrara nunca la Pascua dos veces en el mismo año; esto tiene su explicación porque el año nuevo empezaba en el equinoccio primaveral, por lo que se prohibía la celebración de la Pascua antes del equinoccio real. // Aun así, siguió habiendo diferencias entre la Iglesia de Roma y la Iglesia de Alejandría; El Concilio de Nicea dio la razón a los alejandrinos, estableciéndose la costumbre de que la fecha de la Pascua se calculaba en Alejandría, luego se comunicaba a Roma, la cual difundía el cálculo al resto de la Iglesia. Finalmente, Dionisio el Exiguu en el año 525, desde Roma mirando las ventajas del cálculo alejandrino, unifico el cálculo de la pascua cristiana.

Procesiones.

‘El caminar juntos hacia los santuarios y el participar en otras manifestaciones de la piedad popular, también llevando a los hijos o invitando a otros, es en sí mismo un gesto evangelizador por el cual el pueblo cristiano se evangeliza a sí mismo y cumple la vocación misionera de la Iglesia...’. (Documento de Aparecida nº 264). // En el año 313, el emperador Constantino dio libertad a los cristianos para que pudieran practicar abiertamente su religión. Desde entonces, la Iglesia ha incluido entre sus actos de culto las “procesiones” que consisten en un recorrido con las imágenes sagradas de un lugar a otro, volviendo al lugar de donde parten. Estos ejercicios religiosos han tenido gran aceptación entre los fieles que participan, caminando ellos su recorrido cuando es posible o, viendo pasar las imágenes sagradas. // Las procesiones existen en la mayoría de religiones: hinduismo, Judaísmo, Islam y Cristianismo. El uso de las procesiones se remonta a la más lejana antigüedad y la Biblia cita frecuentes ejemplos de las mismas desde antes de Cristo, como las vueltas de Josué alrededor de las murallas de Jericó y aquella en que David danzó enfrente del Arca. // En la Iglesia católica la procesión tiene como objeto, hacer un homenaje a Dios, a la virgen o a los santos, de los cuales en algunas ocasiones se llevaban sus reliquias, además de su imagen. Tiene, también, fines particulares de culto, como penitencia, acción de gracias, homenaje público, como el caso de la procesión del corpus con la Eucaristía, que se inició hacia el año 1300. Ésta última es la procesión más solemne y oficial de la Iglesia católica, junto con la procesión con la cual se inicia la Semana Santa: el domingo de ramos. // La tendencia actual para las procesiones es la de orar durante su recorrido, o acompañarlas en un respetuoso silencio de meditación. Las procesiones que tienen lugar entre nosotros durante la semana mayor son una costumbre traída por los conquistadores españoles. No son, ni mucho menos la razón de la semana santa. En cambio, las celebraciones en las Iglesias durante esos días sí son la celebración oficial de la Iglesia católica. En otros lugares la gran procesión es la del viacrucis, por las calles y acompañada por la imagen de un crucifijo. // Las procesiones tienen su dictamen en Jerusalén en donde las instituyeron los padres franciscanos hace mucho tiempo. Las procesiones son actos externos de religiosidad popular, pero, que tienen un valor indudable de catequesis y de reflexión a través de la cual se enseña todos los años el misterio de la pasión, muerte y resurrección de Nuestro Señor Jesucristo. En la era de la imagen, entra por los ojos el tesoro insondable de cómo Cristo, siendo Dios, quiso morir en la cruz para redimir al mundo. // No son tampoco un acto de idolatría católica, como afirman algunos; son un acto de penitencia y de recogimiento, en los cuales se demuestra la religiosidad y la devoción tanto de las personas que están en la procesión como de las personas que la miran en las calles. // Los judíos realizaban procesiones para la pascua, pentecostés y la fiesta de los tabernáculos. En otros escritos se condenan los ídolos, que son algo muy distinto de las imágenes del mismo Cristo y de sus santos seguidores, y no de falsos dioses paganos. Por eso ya en los cementerios de Roma, se encuentran imágenes de casi 20 siglos de antigüedad, del buen Pastor, de María y de los apóstoles. // Al Celebrar la semana Santa en este año del Señor, recordemos entonces: lo más importante en la semana mayor son las ceremonias litúrgicas que se realizan en los templos. Por tanto, que nadie falte a tales ceremonias que son el centro de las celebraciones sagradas de estos días, ceremonias como lo son la misa de jueves santo, la celebración de la Pasión del Señor y la más importante, la Solemne Vigilia Pascual. // Como el pueblo en el antiguo testamento realizaba marchas y procesiones cantando y glorificando a Dios, así nosotros, herederos de ese pueblo, seguimos realizando estos mismos recorridos sagrados, sabiendo que es algo que agrada a Dios”.

misión cuyo fundamento es esencialmente de promoción y divulgación religiosa.

Lo anterior muestra cómo, a pesar de que la ley 1645 de 2013 pretende el reconocimiento de ciertos actos como parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación, lo que se desprende de su contenido es, en últimas, la exaltación de las ritualidades, íconos y actos ceremoniosos exclusivos de la religión católica romana, probablemente mayoritaria y hegemónica durante varios siglos.

45. De la misma forma, cuando se revisan los antecedentes legislativos se puede constatar –incluso con mayor claridad– cómo el elemento religioso fue en realidad el protagónico para la inspiración y aprobación de esa ley, donde la promoción de la cultura y de otros factores como el turismo fueron apenas coyunturales.

Así, en la exposición de motivos del proyecto de ley, a la cual la Corte hace remisión directa⁹⁷, luego de una breve descripción geográfica y de la historia de Pamplona, se hace un recuento de la Semana Santa en ese municipio. En él se incluye *“un escrito de María Clara Valero Álvarez Presidenta de la Academia de Historia de la Ciudad de Pamplona, en donde se hace un breve relato sobre la trayectoria e importancia de la Ciudad de Pamplona y sobre la antigüedad de la Semana Santa, con sus respectivas citas colocadas en orden cronológico con soportes documentales de fuentes primarias que reposan en los archivos notariales y eclesiásticos, indagación realizada por la autora de esta nota histórica”*. A continuación se exponen algunas consideraciones referentes a la competencia del Congreso y los fundamentos constitucionales y legales para aprobar esta clase de normas (declarar el patrimonio cultural inmaterial de la Nación). Finalmente, se exponen algunas consideraciones acerca de la *“justificación del proyecto”*, en los siguientes términos:

“El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental que la Semana Santa del municipio de Pamplona -Norte de Santander- o como se denomina en el ámbito nacional -Semana Mayor-, sea incluida en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional y que los bienes muebles que hagan parte de la respectiva manifestación religiosa tengan el carácter de bienes de interés cultural del ámbito nacional, con su correspondiente plan especial de protección.

Al incluirse en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional la Semana Santa del municipio de Pamplona, se asegura su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción.

⁹⁷ Proyecto de ley 078 de 2012 Cámara -165 de 2012 Senado, presentado por el representante Carlos Eduardo León Celis. Publicado en la Gaceta del Congreso 503 del 10 de agosto de 2012, p.10-17.

De igual forma con la declaratoria de interés cultural de carácter nacional de las imágenes (bienes muebles) que hacen parte de la celebración de las procesiones de la Semana Santa de Pamplona Norte de Santander, se les otorga un régimen especial de protección, incluyendo medidas para su inventario, conservación y restauración, etc.

En conclusión, de todo lo expuesto en esta parte motiva con respecto a la celebración de la Semana Santa en Pamplona, que data desde el siglo XVI hasta el siglo XXI, dan suficiente peso y respaldo para que la Semana Mayor de la ciudad de Pamplona -Norte de Santander- sea reconocida como Patrimonio Inmaterial de Carácter Nacional, lo cual, traería sumos beneficios para fortalecer la fe católica, así como se mostraría a Colombia y al mundo la riqueza religiosa que existe en la ciudad de Pamplona. Además, atraería muchas personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos y también a aquellas personas interesadas en conocer y apreciar joyas de carácter histórico-cultural, promoviéndose así el turismo en esta región de Colombia”.

Son casi cinco (5) siglos de historia de aludida Semana Santa, que hoy, por nuestro ambiente sociocultural queremos fortalecer como un espacio maravilloso de fomento de la cultura religiosa de nuestro país y de nuestra región.

Con base en lo anterior, en cumplimiento del honroso deber que me impone mi calidad de Norte Santandereano, considero ineludible acudir al buen criterio de mis colegas para que se le dé aprobación a este proyecto de ley” (subrayado fuera de texto).

En el transcurso del trámite tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República⁹⁸, en los debates se optó por presentar como fundamento de la iniciativa, consideraciones idénticas a las formuladas en la exposición de motivos, en los siguientes términos:

“a) Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental que la Semana Santa del Municipio de Pamplona, Norte de Santander, o como se denomina en el ámbito nacional -Semana Mayor-, sea incluida en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional y que los bienes muebles que hagan parte de la respectiva manifestación religiosa tengan el carácter de bienes de interés cultural del ámbito nacional, con su correspondiente plan especial de protección.

b) Importancia. Al incluirse en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional la Semana Santa del

⁹⁸ Ver gacetas 503 de 2012, 594 de 2012, 782 de 2012, 826 de 2012, 196 de 2013, 380 de 2013, 738 de 2013, 380 de 2013, 403 de 2013, 448 de 2013, 481 de 2013, 691 de 2013 y 616 de 2013. Solamente en el cuarto debate, uno de los senadores votó en contra del proyecto de ley.

Municipio de Pamplona, se asegura su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción.

De igual forma con la declaratoria de interés cultural de carácter nacional de las imágenes (bienes muebles) que hacen parte de la celebración de las procesiones de la Semana Santa de Pamplona Norte de Santander, se les otorga un régimen especial de protección, incluyendo medidas para su inventario, conservación y restauración etc.

En conclusión, la Semana Santa en Pamplona, que data desde el siglo XVI hasta el siglo XXI, traería sumos beneficios para fortalecer la fe católica, así como se mostraría a Colombia y al mundo la riqueza religiosa que existe en la ciudad de Pamplona. Además, atraería muchas personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos y también a aquellas personas interesadas en conocer y apreciar joyas de carácter histórico-cultural, promoviéndose así el turismo en esta región de Colombia". (Subrayado fuera de texto)

De la exposición de motivos se pueden concluir tres situaciones: (i) las procesiones de Semana Santa en Pamplona son parte de la historia del municipio⁹⁹; (ii) sin embargo, es evidente que el objetivo principal de la autorización al municipio para asignar partidas presupuestales, es **fortalecer la fe católica y atraer a personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos**; y (iii) en últimas, el fin secundario es la activación del turismo en la región.

10.7.- Ahora bien, la simple transcripción en la exposición de motivos de un escrito elaborado por una coneedora de la historia de la Semana Santa en Pamplona resulta insuficiente para motivar el perfil cultural de la manifestación religiosa¹⁰⁰.

46. Buscando la manera de precisar un criterio objetivo para determinar a qué se le puede calificar como manifestación cultural, y sin ánimo de confrontar el artículo acusado con la legislación que regula el tema, considera la Sala pertinente referirse al procedimiento concreto y estricto que se ha regulado con el fin de determinar cuáles bienes culturales deben ser declarados como Bienes de Interés Cultural -BIC-; y para determinar cuáles manifestaciones culturales deben ser incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial LRPCI.

Los BIC se encuentran regulados en la Ley 397 de 1997, modificada por la

⁹⁹ Para ello, en la exposición de motivos se transcribe un escrito donde se relata la historia y evaluación de dicha manifestación religiosa.

¹⁰⁰ En la sentencia C-817 de 2011, la Corte Constitucional consideró que "de la simple descripción de la historia de la catedral, que hace la exposición de motivos, no es en modo alguno suficiente para identificar dichos valores, ni menos para fundar la naturaleza secular de la normativa demandada o justificar la declaratoria de monumento nacional de dicho inmueble."

Ley 1185 de 2008, en el Decreto 763 de 2009 y en la Resolución 0983 de 2010 expedida por el Ministerio de Cultura. Los criterios de valoración que se deben tener en cuenta al momento de declarar un BIC están: la antigüedad, la autoría, la autenticidad, la constitución del bien, la forma, el estado de conservación, el contexto ambiental, el contexto urbano, el contexto físico, la representatividad y la contextualización sociocultural.

Por su parte, las manifestaciones culturales que deben ser incluidas en la LRPCI, se encuentran reguladas en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, el Decreto 2941 de 2009 y la Resolución 330 de 2010. Si bien el artículo 8° del Decreto 2941 de 2009 dispone que la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se puede integrar con manifestaciones que correspondan a eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo, es decir, acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos, esta sola condición no es suficiente para su inclusión de la mencionada lista. Para ello, se deben tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación: su pertinencia, su representatividad, su relevancia, su naturaleza e identidad colectiva, su vigencia, su equidad y su responsabilidad.

De dicha normatividad se desprende una estricta reglamentación para determinar cuáles son los bienes considerados Patrimonio Cultural de la Nación, esto es así, teniendo en cuenta las consecuencias jurídicas que ello conlleva, tales como, la elaboración y ejecución de un Plan de Salvaguarda o de un Plan Especial de Protección y Manejo, según sea el caso, y la inclusión de dichos planes en el plan de ordenamiento territorial correspondiente. Por otra parte, la minuciosa normatividad evita la inclusión caprichosa de manifestaciones religiosas basada únicamente en tal criterio.

47. Todo lo anterior sugiere dos consideraciones: (i) si bien se acepta que una manifestación religiosa pueda ser incluida en la LRPCI, la entidad competente debe verificar el cumplimiento de los criterios que las disposiciones pertinentes establecen para ello, siguiendo los estrictos procedimientos establecidos en la legislación correspondiente y apoyándose en un criterio secular para ello so pena de desconocer el principio de neutralidad del Estado laico colombiano; (ii) si el Congreso de la República pretende autorizar a un ente territorial para que destine recursos de su presupuesto con el fin de promover una manifestación cultural con contenido religioso, el juicio de constitucionalidad es más estricto, pues al no estar reglado dicho trámite, la motivación de la norma debe fundarse en un fin secular, de tal manera que la protección a la religión específica sea accesoria a un objetivo laico primordial.

48. Con todo, resulta difícil encontrar un contenido secular identificable y primordial en la norma acusada. Para la Corte Constitucional es evidente que la autorización de invertir presupuesto público en la promoción de las procesiones de Semana Santa en Pamplona, y en la protección de los bienes que en ella se utilizan, lo que pretende es **fortalecer la fe católica**, siendo esto contrario a la naturaleza laica del Estado colombiano, según las distinciones conceptuales explicadas en esta sentencia. En estos términos, no es de recibo

que el Congreso de la República desconozca de tal manera el principio de neutralidad del Estado laico, tomando decisiones con las cuales otorga beneficios presupuestales a entidades religiosas con la finalidad primordial de promover y/o beneficiar a la religión católica.

49. Según fue explicado líneas atrás, las tradiciones y eventos religiosos de carácter colectivo pueden hacer parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación. Sin embargo, esa sola circunstancia no las hace gozar del régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo, diseñado por el propio Congreso de la República (Ley 397 de 1997 y sus modificaciones), puesto que para tal fin es necesario que dichas manifestaciones sean incluidas por el Ministerio de Cultura en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a criterios objetivos de valoración previamente definidos (artículo 4°).

Con todo, el hecho de que el Legislador haya declarado las procesiones de Semana Santa en Pamplona como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, de ninguna manera puede significar una autorización constitucional para que el Estado destine recursos públicos con miras a su promoción e incentivo por cuanto, como se ha explicado, en ella subyacen elementos de orden estrictamente religioso que en definitiva benefician a una confesión en particular.

50. De esta manera, con la inversión de recursos del erario para la celebración de las “*procesiones de Semana Santa en Pamplona*” el Estado: (i) termina por realizar actos simbólicos de adhesión con una iglesia; (ii) adopta políticas cuyo impacto primordial es promover o beneficiar a una confesión religiosa; y (iii) estimula conmemoraciones o actos que solo conciernen a la iglesia católica romana. Actuaciones estas que la jurisprudencia ha considerado como incompatibles con los principios de laicidad del Estado y neutralidad en materia religiosa y que devienen en la inconstitucionalidad de la norma bajo examen.

51. La Corte Constitucional no desconoce la valía que para un sector –tal vez mayoritario- de la sociedad representan las procesiones litúrgicas de la Semana Santa. Es, por el contrario, profundamente respetuosa de esas prácticas centenarias y de la importancia de su conservación para la comunidad de feligreses adscritos a la iglesia católica, quienes han tenido, tienen y seguirán teniendo plena autonomía para promoverlas y patrocinarlas como expresión de sus derechos fundamentales y de sus libertades individuales. Sin embargo, no por ello puede autorizar que los recursos públicos se destinen a su promoción y divulgación, porque ello terminaría por desvanecer la neutralidad y separación Estado – Iglesias, que el Constituyente de 1991 quiso marcar al reconocer la laicidad del Estado y su consecuente neutralidad religiosa.

51. En definitiva, la Corte concluye que la autorización para destinar recursos públicos con miras al estímulo de un rito religioso –en concreto las

procesiones católicas de Semana Santa en el municipio de Pamplona- vulnera los artículos 1° y 19 de la Constitución en lo concerniente a la laicidad del Estado y el deber de neutralidad religiosa. En consecuencia, declarará inexecutable el artículo 8° de la Ley 1645 de 2013.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 8° de la Ley 1645 de 2013, “*por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con salvamento de voto

JOSÉ MIGUEL DE LA CALLE
Conjuez

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
No interviene

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General