

Sentencia C-441/16

Referencia: expediente D-11218

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015 *"Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones"*

Actor: Miguel Ángel Garcés Villamil

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, el ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad de los artículos 6 y 7 de la ley 1767 de 2015 *"Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones"*.

Por medio de auto de fecha diecisiete (17) de febrero de 2016, el magistrado ponente dispuso admitir la demanda contra los artículos 6 y 7 de la ley 1767 de 2015 *"Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones"*, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación,

a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y a la Ministra de Cultura.

Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso al Ministerio de Justicia, al Alcalde de Tunja, al Gobernador de Boyacá, a la Defensoría del Pueblo, a la Conferencia Episcopal de Colombia, a la Conferencia Evangélica de Colombia, a la Confederación de Comunidades Judías en Colombia, al Centro Cultural Islámico, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Cauca, a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

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 la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayando y resaltando en negrilla el texto que se solicita sea declarado inexecutable:

“LEY 1767 DE 2015
(septiembre 7)
D.O. No. 49.628 del 7 de septiembre de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

"Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones"

(...)

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

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

B. LA DEMANDA

Se solicita a este Tribunal declarar la inexecutable los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015 *"Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones"*, al considerar que con ellos se vulnera lo dispuesto en los artículos 1° y 19 de la Constitución.

Según el demandante, en lo que corresponde al primer cargo, se viola el artículo 1° de la Constitución, porque la norma acusada establece un privilegio a una festividad propia de la religión Católica, Apostólica y Romana, al establecer que las entidades públicas pueden concurrir a la financiación de la Semana Santa en Tunja, lo que considera contrario al pluralismo que se predica en el Estado social de derecho, que en su criterio demanda una neutralidad del Estado frente a las expresiones religiosas. Sin embargo, el demandante limita su reproche al financiamiento, pues considera que el reconocimiento como patrimonio cultural de estas fiestas, se encuentra ajustado al criterio de pluralismo previsto en la Carta. Al respecto, señala el demandante que *“(...) lo que se considera contrario a la Constitución Política de 1991 y en especial al principio del pluralismo, consagrado en la norma referida, es que el Estado financie una celebración religiosa específica de una iglesia determinada, pues al hacerlo está realizando actos que lo alejan de la pluralidad y lo identifican con una iglesia en particular, situación que no tiene ningún sustento en la Constitución Política de 1991”*.

Sustenta adicionalmente el demandante su posición, en el hecho que la Corte ha establecido en sus sentencias C-948 de 2014 y C-817 de 2011, algunos principios relacionados con la neutralidad que se debe predicar de un Estado pluralista, y con base en dichas sentencias realiza un test para saber cuál es la celebración que pretende ser financiada por las normas demandadas, como resultado del cual afirma que se vulnera el principio de neutralidad del Estado en materia religiosa. Obedece lo anterior al hecho que, la celebración tiene un contenido religioso particular de la iglesia Católica, Apostólica y Romana.

Así entonces, el demandante reprocha también una violación al principio de autonomía territorial, en la medida en que no se le está permitiendo a los entes territoriales ejercer libremente sus competencias con relación a la expedición de su presupuesto, puesto que en su criterio, se está imponiendo desde la Ley 1767 de 2015 el deber de realizar una apropiación presupuestal para promocionar una fiesta religiosa.

En lo que respecta al segundo cargo, el demandante alega que esta norma vulnera el artículo 19 de la Constitución Política, en la medida en que se le otorga un trato preferencial a la iglesia Católica, Apostólica y Romana, al financiar con recursos públicos una celebración propia de su credo, poniéndola por encima de las demás manifestaciones religiosas que conviven en el Estado colombiano.

Finalmente, el actor sostiene que las disposiciones demandadas identifican al Estado colombiano con una manifestación religiosa particular, la Católica, Apostólica, Romana, puesto que escapa al accionante el contenido secular de dichas actividades, las cuales en cambio tienen un marcado y exclusivo contenido religioso, por lo que su financiamiento con recursos públicos desconoce los intereses superiores que la Constitución pretende proteger.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Ministerio de Cultura¹

Juan Manuel Vargas Ayala, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Cultura, solicita declarar la exequibilidad del artículo 6° demandado, manifestando que no realizará pronunciamiento alguno sobre el artículo 7° en cuando este se refiere a asuntos de las entidades territoriales que escapan a la competencia de dicho Ministerio.

De acuerdo con el Ministerio de Cultura, la discusión planteada no debe abordarse desde la discusión de la separación entre Iglesia y Estado, sino desde la posibilidad de que el Congreso de la República, mediante una ley ordinaria, reconozca una expresión como patrimonio cultural y en consecuencia autorice la creación de partidas presupuestales para su conservación y promoción.

En consecuencia, concluye el representante del Ministerio de Cultura, tanto la Constitución como la jurisprudencia constitucional han señalado la competencia del Congreso de la República para, mediante leyes ordinarias, autorizar al gobierno a incluir en el presupuesto nacional partidas para la promoción y preservación de expresiones culturales, lo cual, en modo alguno debe entenderse como una obligación sino como una simple habilitación².

Finalmente, se pone de presente que el Sistema Nacional de Cultura se encuentra descentralizado, lo que hace necesario distinguir entre las expresiones culturales cuyas manifestaciones son exclusivas de los departamentos y los municipios y las que sí tienen una verdadera connotación nacional. Por lo anterior, considera el Ministerio que la norma demanda es

¹ El 23 de mayo de 2016 se recibió un nuevo escrito del Ministerio de Cultura por medio de apoderado, el cual se presentó por fuera del término otorgado en el auto admisorio para presentar intervenciones en el proceso. El contenido del escrito se resume en la sección 4.h siguiente.

² En este sentido, cita el interviniente las sentencias C-290 de 2009, C-1250 de 2001, C-373 de 2010.

constitucional, en la medida que, “(...) señala la incorporación de apropiaciones presupuestales necesarias para la promoción, fomento, protección, y desarrollo del patrimonio cultural inmaterial de la celebración de la semana santa en Tunja, conservando el principio de legalidad, y respetando el procedimiento de apropiaciones presupuestales en los términos que señala la Constitución Política y la ley, como quedo [sic] referido en los pronunciamientos jurisprudenciales de este escrito”. De forma conexas, señala el Ministerio que la declaración como bien de interés cultural inmaterial deberá seguir el procedimiento de la Ley 357 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y el Decreto Único Reglamentario del Sector cultura 1080 de 2015, y así poder estar al amparo del Régimen Especial de Protección y Salvaguardia de expresiones culturales.

b. *Ministerio del Interior*

Gabriel René Cera Cantillo en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior solicita declarar la exequibilidad de las normas demandadas, puesto que en opinión de dicho Ministerio tales normas no buscan proteger una expresión religiosa de manera caprichosa o desproporcionada, sino que lo hacen en razón al carácter cultural de ésta, lo que las hace objeto de protección por parte del Estado en los términos del artículo 70 de la Constitución. Este reconocimiento, señala el representante del Ministerio, reafirma los principios de pluralismo y libertad religiosa en lugar de contrariarlos como afirma el demandante.

De acuerdo con el Ministerio del Interior, las prácticas religiosas en la medida en que gocen de arraigo y tradición en la población pueden ser reconocidas como expresiones culturales que deben ser protegidas por el Estado, aun cuando estas expresiones no sean compartidas por la totalidad de la población, lo que permite materializar el carácter pluralista e incluyente del Estado. En este sentido, afirma el interviniente que las celebraciones de la Semana Santa en Tunja enriquecen desde el punto de vista cultural la identidad nacional, pues ella encarna costumbres y tradiciones históricas de antaño, lo que permite desligarla del campo exclusivamente religioso.

Añade el representante del Ministerio del Interior, que el impedir el reconocimiento de expresiones religiosas como integrantes del patrimonio cultural de la Nación, llevaría a proscribir, por ejemplo, que el Estado reconozca, proteja y patrocine las expresiones cosmogónicas de grupos étnicos, cuyas expresiones diversas han sido sistemáticamente protegidas. En efecto, nada obsta para que cualquier expresión religiosa pueda ser objeto de la misma protección que se brinda en los artículos demandados, siempre y cuando se demuestre su valor histórico, cultural, científico y/o antropológico que nutran la vida cultural de la nación, así pues, lo que resultaría inconstitucional sería el establecimiento de barreras a otras manifestaciones religiosas para acceder a las prerrogativas reconocidas en los artículos demandados, lo que no sucede en el presente caso.

En adición a lo anterior, considera el representante del Ministerio del Interior, que el principio de autonomía territorial no se menoscaba en virtud de la aprobación de las normas acusadas, en la medida en que la propia Constitución Política establece las relaciones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los entes territoriales y la Nación. En este sentido, no es caprichoso o desproporcionado que la ley autorice rubros que la propia Constitución señala que los entes territoriales deben incluir en sus presupuestos, como lo son el sostenimiento y fortalecimiento de la cultura.

Finalmente, se afirma, que en la medida en que se busca proteger una expresión cultural con vínculos regionales, resulta palmario que la ejecución presupuestal debe armonizarse entre el nivel central y los niveles departamentales y municipales.

2. Intervenciones académicas

a. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Catalina Lasso Ruales, Directora de la Oficina Jurídica del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, manifestó que por razones administrativas no es posible pronunciarse en el proceso de la referencia.

b. Universidad Externado de Colombia

Sergio Alejandro Fernández Parra, representante del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, solicita que se declare la inexecutable de las normas demandadas, en la medida que éstas vulneran el principio de neutralidad del Estado en materia religiosa.

De acuerdo con el criterio del interviniente, del principio de Estado social y democrático de derecho, pluriétnico y multicultural, así como de la libertad de cultos, conciencia y pensamiento, se deriva inexorablemente el deber de neutralidad del Estado frente a las confesiones religiosas, lo que implica una prohibición a los órganos del Estado de realizar acciones que promuevan un credo determinado.

Así, afirma el interviniente, la libertad religiosa se suprime cuando el Estado promueve fiestas y tradiciones de un credo religioso, lo que en últimas se traduce en el establecimiento implícito de una religión oficial, o el otorgamiento de una preeminencia, por la vía normativa a una confesión religiosa.

De otro lado, afirma el interviniente que algunas fiestas, tradiciones e inmuebles asociados a la religión católica, sin lugar a dudas pueden hacer parte del patrimonio cultural de la Nación, puesto que esta religión hace parte de la historia y la tradición colombiana desde la colonización española. Sin embargo, en este caso no se demostró ni en la ley ni en sus antecedentes una vinculación secular y estrictamente cultural de esta celebración religiosa, sino únicamente la celebración de un rito católico.

Finalmente, se afirma que para la declaratoria de manifestaciones inmateriales como patrimonio cultural de la Nación debe seguirse el procedimiento de la Ley 1185 de 2008, y no se debe simplemente habilitar al legislador para que declare como patrimonio de la Nación cualquier expresión cultural sin atender las consideraciones ya señaladas en dicha ley.

3. Intervenciones ciudadanas

a. Corporación Bogotana para el Avance de la Razón y el Laicismo

Ferney Yesyd Rodríguez Vargas, actuando en calidad de vocero de dicha institución, solicitó la inexecutable de las normas, al considerar que con ellas se vulnera el principio de laicidad y la separación entre iglesia de Estado adoptado por el constituyente de 1991, el cual superó la vinculación del Estado colombiano con la religión católica propio de la Constitución de 1886.

En este sentido, afirma que la Corte Constitucional ha sido enfática en su jurisprudencia al señalar que Colombia es un Estado laico³, lo que implica una neutralidad de éste frente a los temas religiosos, lo que le impide “*promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique en su territorio*”⁴; a ello, añade el interviniente, debe sumarse que la Constitución establece que no existen iglesias o confesiones religiosas más importantes que otras, por lo que la promoción de cada culto es deber de las iglesias y no del Estado, lo cual considera, se vulnera cuando con dineros del erario se promociona y beneficia una expresión religiosa particular.

Finalmente, considera que este tipo de financiamiento a actividades religiosas debe considerarse un acto oficial de adhesión, -proscrito por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-817 de 2011-, pues aquel tiene un acto simbólico de favorecimiento hacia una confesión determinada.

b. Ciudadano Jorge Enrique Osorio Reyes

Jorge Enrique Osorio Reyes, actuando en nombre propio, como ciudadano interesado, interviene con el fin de solicitar la inexecutable de las normas demandadas, por considerar que éstas vulneran el principio de igualdad, establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, así como el principio de Estado laico, y el mandato de neutralidad frente a las expresiones religiosas.

Manifiesta el interviniente que, los artículos demandados desconocen la jurisprudencia constitucional en punto a la libertad religiosa, y en cambio establecen privilegios en favor de los creyentes en la religión Católica, Apostólica y Romana, profesada por la mayoría de ciudadanos colombianos.

³ Sentencia C-350 de 1994.

⁴ Sentencia C-766 de 2010.

Finalmente considera que esta norma dota al Estado de herramientas para imponer un pensamiento religioso y moral único, lo cual vulnera los cimientos del Estado social de derecho, como lo son la defensa de las libertades civiles y la protección de todas las expresiones religiosas y culturales, aun cuando sean minoritarias.

c. *Ciudadano Ramiro Cubillos Velandia*

Ramiro Cubillos Velandia, actuando en nombre propio, como ciudadano interesado, interviene con el fin de solicitar la inexecutable de las normas demandadas, argumentando que con ellas se desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional en punto a la libertad religiosa⁵. Señala además, que estas normas fomentan una religión determinada, desconociendo los derechos de los demás grupos, sectas, tendencias o visiones religiosas o cosmogónicas que existen en el Estado colombiano.

d. *Asociación Antioqueña de Librepiensadores, Agnósticos y Ateos*

Edgar Medina Sánchez, actuando como representante legal de la Asociación Antioqueña de Librepiensadores, Agnósticos y Ateos, solicita la inexecutable de las normas demandadas, por considerar que con estas normas, el Congreso de la República desconoció la línea jurisprudencial en materia de libertad religiosa, y creó un privilegio en favor de los feligreses católicos, vulnerando así el derecho fundamental a la igualdad.

De acuerdo con esta organización, éstas son normas propias de un Estado teocrático y no de uno laico y diverso como el colombiano, puesto que con las mismas el Estado se entromete en la esfera privada de los ciudadanos, particularmente en la de su libre decisión frente a los credos religiosos, en la medida que con los recursos de todos los contribuyentes se financia un credo particular.

e. *Ciudadanas Claudia Milena Espíndola Gómez y Angie Paola Solaque Duque*

Las ciudadanas Claudia Milena Espíndola Gómez y Angie Paola Solaque Duque, actuando en nombre propio, como ciudadanas interesadas, solicitan la executable de las normas acusadas. Señalan que el legislador cuenta con la competencia para reconocer expresiones culturales, máxime cuando corresponden a tradiciones culturales ampliamente arraigadas y que identifican un pueblo, tal como sucede con la Semana Santa de Tunja. De acuerdo con las ciudadanas intervinientes, el hecho que una actividad sea religiosa no obsta para que de ella se pueda desentrañar su valor cultural, así como su estrecha relación con la definición de la idiosincrasia de un pueblo.

En relación con la posibilidad de destinar recursos públicos para financiar éstas expresiones, consideran las intervinientes, que es una consecuencia

⁵ Sentencia C-948 de 2014.

lógica de su reconocimiento como expresión cultural, pues aquellas deben ser protegidas y promovidas por el Estado.

Finalmente, señalan que no existe una prohibición absoluta para que el Estado proteja, e incluso destine recursos públicos para actividades religiosas, puesto que por un lado, la Ley 133 de 1994 establece un mandato de protección de las diversas creencias que conviven en el Estado colombiano, sin que se desnaturalice su principio de laicidad. De otro lado, manifiestan las accionantes, que la jurisprudencia constitucional permite que el Estado exalte manifestaciones religiosas, siempre y cuando en ellas prime un factor secular, el cual consideran evidente en el caso de la Semana Santa en Tunja, puesto que lo que se busca es proteger una manifestación cultural, arraigada en el pueblo tunjano, por lo que el carácter religioso de estas festividades se torna apenas incidental.

f. *Asociación de Ateos de Bogotá*

Ingrid Paola Nieto, actuando en su calidad de vocera de la asociación de Ateos de Bogotá, solicita la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas. En criterio de la interviniente la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional establecen un mandato de trato igual para todos quienes profesen alguna confesión religiosa, así como para quienes no lo hacen, lo cual consideran un principio basilar del Estado laico.

En criterio de la interviniente, las normas demandadas identifican al Estado con la promoción de una religión particular y mayoritaria como lo es la religión Católica, Apostólica y Romana, y por lo demás, pretenden instaurar una tiranía de las mayorías donde se discriminan y proscriben las expresiones morales y religiosas minoritarias.

4. Intervenciones extemporáneas

a. *Universidad de la Sabana*

Hernán Alejandro Olano García, director del programa común de Humanidades y del Departamento de Historia y Estudios Socio Culturales en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de La Sabana, solicita que las normas demandadas sean declaradas executables, en la medida en que protegen una expresión donde prima el carácter cultural e histórico por encima de su vinculación religiosa.

De acuerdo con el interviniente, la Semana Santa en Tunja se realiza en un tiempo y espacio definido, cuenta con reglas habituales y excepcionales y contiene elementos constructivos de la identidad de una comunidad, lo que la enmarca en la definición de patrimonio cultural de la Ley 397 de 1997, así como de lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008.

Además, afirma el interviniente que la Constitución Política establece que Colombia es un estado pluricultural, lo que ha sido ratificado por

instrumentos internacionales como la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco (2006), de donde se deriva un mandato de protección de todas las expresiones culturales, sin distingo de su contenido.

Agrega el interviniente que nada obsta para que una expresión de una religión diversa a la católica, cuente con la misma protección que se otorga a la Semana Santa en Tunja en los apartes demandados. En efecto, pone de presente que se ha reconocido y protegido el Carnaval del Diablo de Riosucio, Caldas, que *“contraría el sentimiento religioso del pueblo colombiano como celebración pagana y va en contravía con las prácticas satánicas proscritas por el artículo 5 de la Ley 133 de 1994”* en razón a su contenido cultural; así como también se han protegido expresiones sin contenido religioso, como por ejemplo, el Carnaval de Barranquilla. Así pues, el Estado puede proteger cualquier manifestación cultural de origen religioso, sin importar el credo de su proveniencia.

En efecto, se afirma en el escrito presentado por el interviniente que la diversidad propia del Estado social de derecho implica la coexistencia de diferentes confesiones religiosas, dando un respeto igual a todas, y permitiendo que sus expresiones, cuando tengan una connotación cultural sean protegidas, conservadas, rehabilitadas y divulgadas por el Estado, con el propósito de servir como testimonio de identidad de la cultura de la Nación colombiana.

Finalmente, se pone de presente en el escrito un recuento histórico en el que se da cuenta de cómo desde su fundación el 6 de agosto de 1539, Tunja ha tenido un amplio desarrollo cultural, ligado a las celebraciones religiosas. Es así como en los siglos XVI y XVII, este municipio *“(…) se convirtió en el epicentro de la cultura del Nuevo Reino de Granada y de paso dio origen a la escuela Tunjana de arte en el panorama hispanoamericano de la época. Los grandes pasos que desfilaban por el marco de la plaza principal, motivaron a la ciudadanía a salvaguardar esta importante tradición año tras años”*. Posteriormente, se señala como desde el siglo XVI *“(…) se organizaron las cofradías para llevar los pasos con escenas de La Pasión en las procesiones y preparar estas procesiones en la semana mayor”*, lo que llevó a que Tunja, desde aquel entonces, fuera conocida como la capital cultural de la Nueva Granada, reconocimiento detallado por el cronista fray Juan de Santa Gertrudis en su obra *“Maravillas de Naturaleza”*. Finaliza el interviniente señalando que son estas manifestaciones culturales, con amplia tradición histórica y arraigo entre los ciudadanos las que se buscan salvaguardar con la Ley 1767 de 2015, y no una simple expresión confesional.

Por su parte Iván Garzón Vallejo, director del programa de Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana, también solicitó la exequibilidad de las normas demandadas, argumentando que con ellas no se está frente a un menoscabo, segregación o discriminación de otras expresiones religiosas o

culturales, sino que antes bien, estimula a que diversas manifestaciones culturales y religiosas promuevan normas que busquen su protección.

En efecto, de la Constitución de 1991 no se desprende una visión laicista del Estado, sino el establecimiento de un Estado laico. Lo que implica, que no debe existir una hostilidad o discriminación hacia las expresiones culturales de contenido religioso, pues como lo señala Martha C. Nussbaum “(...) *si la ‘separación entre la Iglesia y el Estado’ es una buena idea, lo es porque apoya el respeto igual para todos e impide que el ámbito público establezca una doctrina religiosa que denigre o margine a determinado grupo de ciudadanos. Nadie cree en realidad en la separación tomada literalmente de forma general. El Estado moderno es ubicuo en la vida de las personas y si en verdad tratásemos de separar totalmente la Iglesia del Estado se daría una situación de honda injusticia*”.⁶

b. *Gobernación de Boyacá*

Martha Carolina Lozano Barbosa, en su calidad de Secretaria de Cultura y Turismo de la Gobernación de Boyacá, solicita se declare la exequibilidad de las normas demandadas, puesto que con ellas se busca salvaguardar una expresión cultural tradicional que se lleva a cabo en la capital de Departamento de Boyacá.

Así, indica la interviniente que resulta ajustado tanto a las disposiciones de la Ley 1185 de 2008 como al Decreto 2941 de 2009 el reconocimiento de eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo como patrimonio cultural inmaterial. En efecto, se señala que la Semana Santa en Tunja ya ha sido así reconocida a nivel local, mediante el Acuerdo 0027 de 2015 del Concejo Municipal de Tunja y la Ordenanza 015 de 2013 de la Asamblea Departamental de Boyacá, las cuales vinculan a la administración municipal y departamental a la promoción, conservación, divulgación y desarrollo de la Semana Santa en Tunja, lo que tiene implicaciones legales, presupuestales y socioculturales.

Manifiesta la interviniente que dicho reconocimiento fue realizado en virtud de que la Semana Santa en Tunja envuelve la tradición social, cultural e histórica del Departamento de Boyacá, de la cual participan niños, adultos mayores y turistas, que reconocen en ella más que un evento religioso una manifestación de la cultura boyacense.

De otro lado, en la Ley 1185 de 2008 y en el Decreto 2041 de 2009 se estableció la asignación de recursos para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural, los cuales provienen de “i) *recursos de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación, ii) Recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones establecido en la Ley 715 de 2011, iii) recursos generados por la Estampilla Procultura, iv) recursos propios de los entes territoriales*

⁶ Martha C. Nussbaum, *Libertad de Conciencia. Contra los fanatismos*, Barcelona, Tusquets, 2009, p. 23.

[...] y recursos provenientes del incremento de 4% del IVA a la telefonía móvil”, conforme a los lineamientos del CONPES 3255 de 2003.

c. *Alcaldía de Tunja*

Franchesco Geovanny Ospina Lozano, actuando como apoderado del Municipio de Tunja, solicita sea declarada la exequibilidad de las normas demandadas. Asegura que el Estado colombiano tiene un mandato de promoción y protección de la cultura, incluso cuando ésta proviene de manifestaciones religiosas.

De acuerdo con la Alcaldía de Tunja, las celebraciones a las cuales se les está otorgando una especial protección se realizan en el marco de la conmemoración histórica de un suceso que partió en dos la historia de la humanidad, y que sirvió para consolidación de diversos credos, como los cristianos, adventistas, protestantes, testigos de Jehová, mormones y musulmanes.

Finalmente, se señala que las normas demandadas no establecen una obligación absoluta de incorporar a los presupuestos, municipal y nacional, partidas para la promoción de la Semana Santa en Tunja, sino que apenas deja abierta la posibilidad para otorgar o no dichas partidas, lo que resulta constitucionalmente admisible.

d. *Universidad de Caldas*

Daniel Fernando Gutiérrez Hurtado, Óscar Fernando Betancur García, Gustavo Mejía Chávez, Juan Pablo Rodríguez y Carlos Alberto Agudelo, en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas, solicitan que se declare la inexecutable de las normas demandadas, aun cuando ponen de presente que la demanda carece de especificidad y coherencia.

Señalan que una expresión religiosa, compartida por la mayoría de la población, no puede tenerse como una manifestación cultural vulnerable que requiera financiación por parte de las entidades estatales, puesto que en el fondo se está estableciendo una discriminación positiva en favor de quien no la necesita.

Se afirma que los recursos fiscales deben destinarse al bienestar general y a la promoción de la calidad de vida de los asociados, en necesidades prioritarias, como obras públicas y en poblaciones sujeto de especial protección constitucional, y no en la promoción de actividades que por lo demás violan el principio de neutralidad del Estado frente a expresiones religiosas que proscriben la promoción de una religión determinada.

e. *Ciudadano Jerónimo Gil Otálora*

El ciudadano Jerónimo Gil Otálora, en su calidad de Presidente de la Academia de Historia Eclesiástica de Boyacá, solicitó que se declare la exequibilidad de las normas demandadas, en la medida en que éstas protegen una tradición histórica y cultural del Departamento de Boyacá.

Se afirma en el escrito que desde la colonia se realizaron este tipo de festividades religiosas, y que una vez independizada la nación colombiana ellas fueron mantenidas y fortalecidas en virtud a su arraigo en la población; afirma el interviniente que hoy en día la Semana Santa en Tunja es un *espectáculo cultural*, que incorpora una convocatoria ecuménica, que cada receptor interpreta según sus creencias y convicciones.

f. *Universidad del Cauca*

Kenny Elizabeth Campos Sarzosa, profesora de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, puesto que éstas tienen como fin proteger una expresión tradicional donde prima el factor cultural por encima de su vinculación religiosa.

De acuerdo con la Universidad del Cauca, la Semana Santa en Tunja tienen una connotación de patrimonio cultural, pues es un factor relevante para la cohesión social de la región, por lo que se enmarca en el deber de protección del artículo 72 de la Constitución Política, así como en lo preceptuado en la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1037 de 2006.

g. *Conferencia Nacional Episcopal*

Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga, actuando como Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015. Ello, pues considera que “*el Estado verdaderamente laico, es aquel que no apuesta por una religión determinada ni por borrarlas a todas de la vida pública, sino que intenta articular institucionalmente la vida compartida de tal modo que todo se sientan ciudadanos de pleno derecho, sin tener que renunciar a la expresión de sus identidad*”, lo anterior, agrega, es perfectamente coherente con una sociedad moralmente pluralista.

Para el jerarca católico, “*prohibir o disuadir de iure medidas públicas tendientes al fomento, promoción, difusión internacionalización, conservación, protección y desarrollo de la celebración de la Semana Santa en Tunja, que ha sido considerada por el Estado como patrimonio cultural inmaterial implicaría neutralizar un fenómeno por el solo hecho de tener un contenido religioso*”, lo que en su criterio es contrario a la Constitución, la Ley 133 de 1994, la Ley 397 de 1993, la Ley 1381 de 2010 y el Decreto 1080 de 2015, y la realidad social colombiana.

h. *Concepto del Ministerio de Cultura*

Eduardo Cifuentes Muñoz, actuando como ciudadano y apoderado del Ministerio de Cultura, allegó el 18 de mayo de 2016, escrito de intervención, donde solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, aun cuando la demanda carece de certeza, claridad y suficiencia.

Señala el apoderado del Ministerio, que la Semana Santa de Tunja es considerada la más antigua de Colombia, celebrándose desde 1562, por lo que su protección se enmarca en los artículos 8 y 72 de la Carta Política. Agrega que si bien las normas que promuevan iniciativas culturales deben ajustarse al patrón de neutralidad del Estado, ello *“no impide que dichas leyes confieran un patrocinio cultura a fiestas que posean un trasfondo religioso, cuando exista un factor cultural con el suficiente peso que se constituya en la razón legítima de dicho apoyo”*, tal como fue reconocido en las Sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011. Para el apoderado del Ministerio, la Semana Santa en Tunja tiene un valor cultural secular que resulta palmario e incontrovertible, ello se hace patente en que es *“una verdadera fiesta que une a la comunidad y atrae a turistas alrededor de una serie de eventos literarios, artísticos, cinematográficos y musicales”*.

De otro lado, señala el apoderado que, la Constitución y la ley otorgan facultades al gobierno nacional para tomar las decisiones relativas a las partidas de gastos en cada vigencia fiscal, por lo que *“las leyes que ordenan gasto, no obligan al gobierno, sino solo lo autorizan para incorporar gastos de acuerdo con su conveniencia y prioridad”*.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público mediante Concepto No. 006079 rendido el 11 de abril de 2016, advierte que los artículos 6 y 7 demandados *“(…) se ajustan al ordenamiento superior, por cuanto, el Estado colombiano tiene el deber de proteger y promover la cultura, pudiendo para ello destinar partidas presupuestales. A su vez, advierte que en razón a la prohibición constitucional de efectuar discriminaciones por motivos religiosos, lo que sí resultaría contrario a la Carta Política 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”*.

Para efectos de fundamentar su posición, el concepto del Ministerio Público reitera la línea argumentativa expuesta en el concepto C-6018 de 2015, rendido el 15 de noviembre de 2015, la cual se puede resumir en los siguientes términos: (i) la protección de una manifestación cultural, se enmarca dentro de los fines del Estado previstos en el artículo 2 de la Carta; (ii) los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución establecen el deber del Estado de promover la cultura, proteger el patrimonio cultural de la Nación; (iii) para facilitar y promover la vida cultural, se le otorga una amplia libertad de configuración al legislador, en la que se enmarca la erogación de recursos

públicos⁷; (iv) de ninguna forma resulta procedente utilizar el fundamento religioso, para desechar la importancia de una manifestación cultural como hecho que puede ser protegido; (v) el Estado colombiano no se adhiere a una iglesia o confesión religiosa, pero no significa que éste sea indiferente al fenómeno religioso⁸; (vi) la Corte reiteró que resulta admisible que el Estado exalte manifestaciones sociales con contenido religioso, cuando existe algún factor secular relevante de por medio⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, al declarar la Semana Santa en Tunja como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, es apenas natural 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. De esta forma, la causa de la destinación del patrimonio público para proteger la Semana Santa en Tunja no obedece, a juicio del Ministerio Público, a su condición religiosa sino a su condición de patrimonio cultural inmaterial de la Nación, debido a su importancia meramente cultural. Concluye la revisión del cargo indicando que *“(...) desacreditar la autorización de erogación patrimonial para proteger una manifestación del patrimonio cultural inmaterial de la Nación, sólo por tener una connotación religiosa, implicaría otorgar un tratamiento discriminatorio fundado en un criterio sospechoso, como es precisamente la religión”*.

De otra parte, el jefe del Ministerio Público estima que la Corte Constitucional debe inhibirse de efectuar un juicio de constitucionalidad del artículo 7 acusado, en relación con la presunta violación de la autonomía territorial, pues encuentra que los cargos carecen de certeza pues es evidente que dicha norma únicamente autoriza la destinación presupuestal, pero no impone una obligación. Ahora bien, afirma el Ministerio Público que es ajustado a la Constitución *“(...) que se destinen recursos públicos de orden nacional para la protección de una manifestación cultural que alcanza el rango de patrimonio inmaterial de la Nación, nada obsta para que la Ley autorice a las administraciones territoriales, donde se localiza el referido patrimonio inmaterial, para que se sumen, según su intención política, a su protección, conservación y promoción”*.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

⁷ Sentencia C-742 de 2006.

⁸ Sentencia C-088 de 1994.

⁹ Sentencias C-817 de 2001 y C-948 de 2014.

B. CUESTIONES PREVIAS

Pruebas adelantadas por el Magistrado Ponente

2. A pesar de que la mayoría de las instituciones invitadas, además de otros ciudadanos interesados, presentaron sus intervenciones en el proceso de la referencia, con el fin de adelantar el análisis propio de la acción pública de inconstitucionalidad, el Magistrado Ponente consideró que era menester recolectar información adicional en la demanda de la referencia, la cual consideró pertinente y necesaria para mejor proveer, y en virtud de lo anterior, mediante auto del 31 de mayo de 2016, dispuso:

“(…) PRIMERO-. Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE a la Alcaldía de Tunja, para que directamente o a través de su apoderada, en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, certifique e informe a este despacho directamente o a través de sus dependencias competentes:

1. *“Los elementos de carácter histórico, cultural y/o antropológico que reúne la Semana Santa en Tunja, y que en opinión del Municipio identifican y crean la identidad de la comunidad o le permite enmarcar las actividades celebradas durante las fechas de la Semana Santa en el patrimonio cultural de la Nación, incluyendo pero sin limitarse al recuento del contenido de las actividades que se realizan en el Municipio durante la Semana Santa, señalando además desde qué fecha se tiene registro histórico de la realización de dichas actividades.*

2. *“De existir, cuáles son las actividades que desarrolla el Municipio para preservar la celebración de la Semana Santa en Tunja, y qué medidas de salvaguarda, revitalización, promoción emplea el Municipio, con el fin de evitar la extinción o el deterioro de dicha celebración.*

3. *“Si existe algún acuerdo, o cualquier tipo de documento que evidencie con claridad las fuentes de financiación de las actividades que se llevan a cabo durante la Semana Santa en Tunja. En el evento en que se utilicen recursos del Municipio de Tunja, por favor especificar si dentro de los programas y proyectos del plan de desarrollo del Municipio se cuenta con partidas presupuestales para la promoción, difusión y realización de las actividades de la Semana Santa en Tunja, en caso de que la respuesta sea positiva, por favor especificar: (i) el proceso de destinación de dichos recursos en el presupuesto; (ii) los montos destinados a las actividades de Semana Santa; y (iii) remitir informes de las partidas presupuestales relacionadas con la cultura (incluyendo la Semana Santa en Tunja) y su ejecución en el Municipio de Tunja de los últimos cinco (5) años.*

4. “El impacto durante las fechas en las que se celebra la Semana Santa en Tunja, en la actividad turística del Municipio (v.gr. ocupación hotelera, registro de visitantes, etc.).

5. “Copia del Acuerdo No. 0027 de 2015, emitido por el Concejo de Tunja, y cualquier otra normatividad relevante proferida por las autoridades locales en esta materia.

“SEGUNDO- Por Secretaría General de esta Corte, **OFÍCIESE** a la Gobernación de Boyacá, para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informe a este despacho directamente o a través de sus dependencias competentes:

1. “Los elementos de carácter histórico, cultural y/o antropológico que reúne la Semana Santa en Tunja, y que en opinión de la Gobernación identifican y crean la identidad de la comunidad o le permite enmarcar las actividades celebradas durante las fechas de la Semana Santa en el patrimonio cultural de la Nación.

2. “De existir, cuáles son las actividades que desarrolla la Gobernación para preservar la celebración de la Semana Santa en Tunja, y qué medidas de salvaguarda, revitalización, promoción emplea dicha entidad, con el fin de evitar la extinción o el deterioro de dicha celebración.

3. “Si existe algún acuerdo, o cualquier tipo de documento que evidencie con claridad las fuentes de financiación de las actividades que se llevan a cabo durante la Semana Santa en Tunja. En el evento en que se utilicen recursos del Departamento de Boyacá, por favor especificar si dentro de los programas y proyectos del plan de desarrollo se cuenta con partidas presupuestales para la promoción, difusión y realización de las actividades de la Semana Santa en Tunja, en caso de que la respuesta sea positiva, por favor especificar: (i) el proceso de destinación de dichos recursos en el presupuesto; (ii) los montos destinados a las actividades de Semana Santa; y (iii) remitir informes de las partidas presupuestales relacionadas con la cultura (incluyendo la Semana Santa en Tunja) y su ejecución en los últimos cinco (5) años.

4. “El impacto durante las fechas en las que se celebra la Semana Santa en Tunja, en la actividad turística del Municipio (v.gr. ocupación hotelera, registro de visitantes, etc.).

5. “Copia de la Ordenanza proferida por la Asamblea de Boyacá No. 0015 de 2013.

“TERCERO- Por Secretaría General de esta Corte, **OFÍCIESE** al Fondo Mixto de Cultura de Boyacá, para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informe a este Despacho, sobre:

1. “La documentación, información o concepto sobre (i) la historia de las celebraciones de Semana Santa en el Municipio de Tunja, (ii) su contenido y (iii) la tradición histórica de estos.

2. “Su opinión sobre la relevancia histórica, cultural, antropológica y turística de las actividades de Semana Santa en el Municipio de Tunja.

3. “Información sobre la participación de la comunidad (v.gr. grupos musicales, teatrales, etc.), así como de organizaciones sociales en la preparación y realización de las actividades de Semana Santa en el Municipio de Tunja.

“CUARTO- Por Secretaría General de esta Corte, **OFÍCIESE** a la Casa de la Música Centro Cultural y de Formación Musical, para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informe a este Despacho, sobre:

1. “La documentación, información o concepto sobre (i) la historia de las celebraciones de Semana Santa en el Municipio de Tunja, (ii) su contenido y (iii) la tradición histórica de estos.

2. “Su opinión sobre la relevancia histórica, cultural y turística de las actividades de Semana Santa en el Municipio de Tunja.

3. “Información sobre participación de la comunidad (v.gr. grupos musicales, teatrales, etc.) así como de organizaciones sociales en la preparación y realización de las actividades de Semana Santa en el Municipio de Tunja.

“QUINTO- Por Secretaría General de esta Corte, **OFÍCIESE** a la Asociación Hotelera y Turística de Colombia – Cotelco, seccional Tunja, para que en el término de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto informe a este Despacho sobre:

1. “Los informes de los porcentajes de ocupación hotelera en Tunja, comparado mes a mes, durante los últimos cinco (5) años, en especial, relacionado con el impacto del turismo durante las fechas de celebración de la Semana Santa en Tunja, incluyendo pero sin limitarse a una referencia a las siguientes variables:

a. *“El ingreso promedio por cada habitación de hotel en Tunja disponible (RevPar), mes a mes, durante los últimos cinco (5) años.*

b. *“La tarifa promedio de las habitaciones de hotel en Tunja, comparado mes a mes, durante los últimos cinco (5) años.*

“SEXTO-. Una vez recibida la documentación referida en el numeral anterior, por medio de la Secretaria General de la Corte Constitucional, PONERLA A DISPOSICIÓN de los interesados y del Procurador General de la Nación durante un término de cinco (5) días calendario.

El 28 de junio de 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó al Magistrado Ponente que dentro del término concedido se recibió respuesta de la Alcaldía Mayor de Tunja, información a la cual se le dio traslado al Procurador General de la Nación y del demandante, quienes enviaron sus observaciones a las pruebas recaudadas. Informó en la misma fecha la Secretaría de esta Corte que por fuera del término concedido se recibió respuesta de la Gobernación de Boyacá – Secretaría de Cultura y Turismo. Los conceptos recibidos en esta etapa, se sintetizan así:

a. *Alcaldía Mayor de Tunja – Secretaría de Cultura y Turismo*

3. Elvia Lucía Tamayo, Secretaria de Cultura de Tunja, señaló que es innegable el valor histórico de la Semana Santa en Tunja, como un testimonio de un pasado, que se vive desde el siglo XVI, y que desde aquel entonces representa el acto ritual cívico de participación ciudadana más activo, transmitido de generación en generación, y mantenido hasta el día de hoy.

Agrega, que alrededor de las celebraciones de Semana Santa se han construido nuevas tradiciones de carácter social *“expresadas en la tradición oral (Mitos y Leyendas), en las comidas, formas de vestir, prácticas artísticas como la música, el arte, el teatro entre otras [...] dinamizando el evento religioso y fundamentando así la significación del acto en comunidad”*, por esta razón concluye que *“la conmemoración de la Semana Santa celebrada en Tunja, ha establecido a través del tiempo un alto grado de significación cultural en la comunidad tunjana, ya que desde su práctica se han configurado manifestaciones propias locales que fundamentan las representaciones sociales y que siguen siendo elementos que permiten procesos de transmisión no por ser solamente de carácter religioso, sino que comprenden la dinámica y el conjunto de conocimientos que se han construido como sociales construidos (sic) alrededor de ésta práctica cultural”*.

Señala que si bien mediante el Acuerdo Municipal 0027 de 2005, se reconoció la Semana Santa en Tunja como Patrimonio Cultural del Municipio, no existe en la actualidad un plan de salvaguardia, lo que no ha sido óbice para que el municipio apoye su promoción y divulgación. Por esto, dando cumplimiento a las disposiciones del plan de desarrollo municipal, se han asignado anualmente partidas para coadyuvar en la financiación de las actividades

desarrolladas en el marco de la Semana Santa. De acuerdo con el documento aportado en la intervención, dicha financiación, desde el año 2012, ha incluido una gran diversidad de actividades, tales como seminarios sobre la historia de los eventos, proyecciones cinematográficas, festivales musicales, representaciones teatrales, entre otros, y han sido destinatarios de dichos recursos diferentes sociedades, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, diferentes a las parroquias o asociaciones religiosas.

Finalmente, argumentó que el turismo religioso es importante para la ciudad de Tunja, turismo que además reporta “*gran influencia y fidelidad*” pues “*la mayoría de viajeros por convicción religiosa son recurrentes a estos destinos*”.

b. *Gobernación de Boyacá – Secretaría de Cultura y Turismo*

4. Mediante escrito recibido el 22 de junio de 2016, suscrito por Martha Carolina Lozano Barbosa, quien actúa como Secretaria de Cultura y Turismo de la Gobernación de Boyacá, se señaló que existe un consenso académico en torno a la consideración de las actividades de Semana Santa en Tunja como patrimonio cultural inmaterial, lo que además ha llevado a que se estén adelantando “*actividades pertinentes para la declaratoria en el orden departamental y nacional de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley 1185 de 2008, Decreto 2941 de 2009 y Resolución 0330 de 2010*”.

c. *Miguel Ángel Garcés Villamil, ciudadano demandante*

5. En su calidad de ciudadano demandante, Miguel Ángel Garcés Villamil, intervino mediante escrito radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el 23 de junio de 2013, advirtiendo que la Corte debería dar aplicación al precedente fijado en la Sentencia C-224 de 2016, y en tal medida declarar inexecutable las normas acusadas.

Concluyendo que “*las normas legales que amparadas en una tradición impulsan la utilización de recursos públicos para convertir al Estado en promotor, divulgador o gestor de una celebración religiosa o de un credo en particular vulneran de manera flagrante la Constitución Política de Colombia al convertir al Estado Laico y que ejerce la neutralidad en materia religiosa en un Estado cocytebrante de fiestas religiosas que tiene obligación de gestión y resultados de realización y desarrollo de las mismas, situación abiertamente contraria a la carta política*”.

d. *Procuraduría General de la Nación*

6. Mediante escrito radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el 24 de junio de 2016, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, solicitó nuevamente, luego de valorar las pruebas, la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Ello pues el juez constitucional no puede desconocer la importancia histórica de la expresión cultural de la Semana Santa en Tunja, pues ésta es un elemento cohesionador de la cultura boyacense, arraigada durante siglos y que incluso ha logrado sobrevivir épocas como la violencia partidista.

Añade el Procurador General, que los gastos *“referidos por el municipio efectuados en torno a la Semana Santa, se distribuyen de forma muy diversa y heterogénea, ya que se enfilan tanto al apoyo de conciertos filarmónicos, como a la difusión de la celebración religiosa en medios de importancia nacional [...], lo que también demuestra que la práctica de la celebración de la Semana Santa es también una verdadera manifestación cultural y no un acto únicamente de culto de cierto credo. En efecto, nótese que si el objeto de la ley demandada fuera la mera la (sic) adhesión estatal a una celebración religiosa, dichos gastos únicamente estarían concentrados a favor del culto o de las celebraciones religiosas, lo cual no ocurre conforme a la prueba legalmente recaudada”*.

Finalmente, agrega, que no hay lugar a alegar un supuesto cargo por violación a la autonomía territorial, en la medida en que no se impone a la entidad territorial una cierta forma de ejercer su competencia, sino que se le está otorgando una mera autorización, la cual en modo alguno puede entenderse como fijación de una obligación.

Aptitud sustancial de la demanda

7. Algunos intervinientes extemporáneos en el proceso, a saber, la Universidad de Caldas y el Ministerio de Cultura representado por Eduardo Cifuentes Muñoz, consideran que la demanda es inepta, puesto que carece de especificidad y pertinencia. Sin embargo, los argumentos presentados por los dos intervinientes no se encuentran encaminados a establecer la razón por la cual los cargos de la demanda son ineptos, sí por el contrario, a aportar argumentos para sustentar la posición de constitucionalidad de las normas demandadas.

8. Al respecto cabe mencionar que mediante auto del 17 de febrero de 2016, la demanda presentada por el ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil, fue admitida al evidenciar que se cumplían los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 y desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En efecto, la demanda (i) señala y transcribe la disposición demandada, (ii) enuncia las normas constitucionales que considera infringidas e (iii) indica que con fundamento en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución este Tribunal es competente para conocer la demanda.

Aunado a lo anterior, la demanda presentada cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, el actor plantea un problema jurídico constitucionalmente relevante, en la medida en que reprocha los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015, considerando que la autorización que en ellos se otorga para incorporar en el presupuesto general de la Nación las apropiaciones requeridas para contribuir al fomento,

promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural inmaterial de las celebraciones de Semana Santa en la ciudad de Tunja, y en ese mismo sentido, autorizar a la administración municipal de Tunja y departamental de Boyacá a reservar partidas presupuestales para tal fin, desconoce el principio de neutralidad religiosa incorporado en la Constitución, al privilegiar una religión específica frente a otras, y porque, en su concepto, esta ley impone a las entidades territoriales la apropiación de recursos en sus presupuestos, lo que resulta contrario al principio de autonomía territorial. Tales cargos despiertan, prima facie, una duda sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, y permiten plantear un debate constitucional.

En consecuencia, la Sala considera que la demanda cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, tal como dicho artículo ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo tanto, procederá la Corte a analizar los cargos formulados por el demandante.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

9. Teniendo en cuenta los cargos presentados por el demandante, la Corte Constitucional debe determinar si los artículos 6 y 7 de la ley 1767 de 2015 *"Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones"*, vulneran los artículos 1 y 19 de la Constitución Política, al autorizar la asignación de partidas presupuestales para el fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo de la Semana Santa en Tunja, como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

10. Así mismo, deberá establecer la Corte si los artículos demandados desconocen la autonomía de los entes territoriales, al autorizar la incorporación al presupuesto general de la Nación y la asignación de partidas presupuestales de recursos públicos para contribuir al fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo de la Semana Santa en Tunja, como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

11. Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, se procederá a examinar 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 en materia religiosa. Con esos elementos de juicio, la Corte (v) analizará la constitucionalidad de la norma acusada.

D. EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

12. En la sentencia C-224 de 2016, se definió en términos generales la cultura 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*”¹⁰, y se manifestó que la misma encuentra profundo raigambre en el ordenamiento constitucional colombiano, resaltando los siguientes preceptos constitucionales:

- a. El artículo 2° 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*”;
- b. El artículo 7° “*reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*”;
- c. El artículo 8° eleva a obligación del Estado y de toda persona “*proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”;
- d. El artículo 44 define la cultura como un “*derecho fundamental*” de los niños;
- e. El artículo 67 dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales;
- f. El artículo 70 estipula que “*la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad*”;
- g. El artículo 71 señala el deber de “*fomento a las ciencias y, en general, a la cultura*”;
- h. El artículo 72 reconoce que “*el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado*”; y,
- i. El artículo 95-8 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “*proteger los recursos culturales y naturales*”.

13. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que el constituyente de 1991, buscó elevar a rango constitucional la diversidad cultural que caracteriza a la nación colombiana, radicando precisamente en esa heterogeneidad el fundamento de la nacionalidad¹¹, y señalando que el Estado tiene la obligación “*de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural*”¹². Ello se hace patente en el artículo 72 Superior, el cual dispone que:

“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

¹⁰ 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 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.

¹¹ Ver, sentencia C-742 de 2006

¹² Ver, sentencia C-082 de 2014.

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.”

14. En concordancia con el ordenamiento constitucional, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos vinculantes en el ordenamiento interno, reafirman el compromiso de los Estados con la cultura en sus diversas manifestaciones¹³. No obstante, es importante resaltar que la conceptualización acerca de qué es y qué comprende el patrimonio cultural ha sido objeto de permanente deliberación y ajuste tanto en el plano internacional como en el orden interno, siempre con el propósito de ampliar y fortalecer su órbita de protección, tal y como fue descrito *in extenso* por parte de esta Corte en la Sentencia C-224 de 2016¹⁴.

15. En el orden interno, el Congreso de la República ha acoplado la normatividad a los estándares del derecho internacional. Es así como, además de la adhesión del Estado colombiano a la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954¹⁵, a la Convención sobre la

¹³ Al respecto, indican las sentencias C-434 de 2010 y C-224 de 1996 que “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)”.

¹⁴ La mencionada sentencia relaciona en el ámbito internacional, instrumentos tales como: la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado (1954); la Convención UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972), aprobada por Colombia, mediante la Ley 45 de 1983; la Convención UNESCO para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003). Así mismo, señala la mencionada sentencia que Colombia ha suscrito e incorporado en su ordenamiento interno otros acuerdos internacionales encaminados a la protección del patrimonio cultural, y destaca entre ellos 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 1992; 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 2000; 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 2004; 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 repatriación.

¹⁵ 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 mil novecientos cincuenta y cuatro 1954. Dicha ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-467 de 1997.

Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972¹⁶, y a la Convención para la salvaguardia del “*patrimonio cultural inmaterial*” de 2003¹⁷; el Congreso aprobó la Ley 397 de 1997, que se conoce como la “*ley general de cultura*”.

16. Mediante la Ley 397 de 1997, el Congreso reguló lo concerniente al patrimonio cultural de la Nación, y su sistema general de protección y salvaguarda. Dicha Ley fue modificada parcialmente por la Ley 1185 de 2008, la cual en su artículo 4 reafirmó qué debe ser entendido por patrimonio cultural de la Nación, en los siguientes términos:

“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”. (Subrayado fuera de texto original).

17. Como bien lo manifestó la sentencia C-224 de 2016, este listado debe tenerse como enunciativo por cuanto el criterio inmanente que define el alcance del patrimonio cultural es el relativo a la “*expresión de la nacionalidad colombiana*”. Señala la mencionada sentencia que “*(...) 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”*”¹⁸”.

18. En cuanto a la determinación del patrimonio cultural inmaterial, el artículo 11.1 de la Ley 397 de 1997 establece que el mismo se compone “*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*”.

¹⁶ Aprobada por ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.

¹⁷ Esta Convención fue aprobada internamente mediante Ley 1037 de 2006, y declarada exequible en la sentencia C-120 de 2008.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-537 de 2013.

19. Ahora bien, el literal b¹⁹ del artículo 4° mencionado anteriormente, define el ámbito de aplicación del régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo del patrimonio cultural, el cual cobija dos tipos de bienes que esta Corte en la sentencia C-224 de 2016 definió en los siguientes términos:

“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 7°, 8°, 70 y 72 de la Constitución imponen al Estado”²⁰”.

20. En conclusión, se observa con claridad en los preceptos constitucionales analizados, que existe un deber del Estado colombiano de promover y proteger las riquezas culturales de la Nación. Ahora bien, como fue explicado recientemente por esta Corte, en virtud de que no es posible establecer un concepto unívoco de cultura, de lo que da cuenta la diversidad de clasificaciones existentes 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”*²¹. En este sentido, el Congreso incorporó al orden interno la Ley 397 de 1997, según la misma fue modificada por la Ley 1185 de 2008, las cuales recogen y armonizan los instrumentos internacionales, y crean un sistema de protección y salvaguarda para todas aquellas expresiones, bienes, productos, entre otros, que identifican a la sociedad como colombianos. De la misma forma, el Estado colombiano se adhirió a diversos instrumentos internacionales que conllevan a reafirmar el deber del Estado de promoción, protección, salvaguarda y divulgación del *“patrimonio cultural de la Nación”*.

¹⁹ El literal (b) del artículo 4 de la Ley 1185 de 2008 dispone que *“(…) 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 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).

²⁰ Cfr. Sentencia C-742 de 2006, por medio de la cual, la Corte declaró exequible la expresión *“declarados”* contenida en el artículo 4° de la Ley 397 de 1997 (antes de la modificación que introdujo la Ley 1185 de 2008).

²¹ Ver, sentencia C-264 de 2014, en la cual, 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”*.

Sobre esta base, procede la Corte a analizar si las manifestaciones religiosas, pueden ser consideradas como parte del patrimonio cultural de la Nación, y por consiguiente, si las mismas son sujetas del marco de promoción, protección, salvaguarda establecido por el legislador en el orden interno, respetando el marco supranacional.

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

21. Como se ha venido sosteniendo no existe una definición unívoca de lo que debe ser considerado patrimonio cultural de la nación, más allá de los lineamientos legales y supranacionales que establecen que éste lo componen tanto bienes materiales, así como manifestaciones inmateriales, lo que en modo alguno, excluye a las manifestaciones religiosas²².

22. Ello fue reconocido expresamente por el legislador en la Ley 397 de 1997, según la misma fue modificada por la Ley 1185 de 2008, al considerar “*las tradiciones*” y “*las costumbres y los hábitos*” como integrantes del patrimonio cultural inmaterial de la Nación (artículo 4º). Por lo cual, debe entenderse que la amplitud de tales como conceptos permite, válidamente interpretar, que el legislador no buscó excluir elementos religiosos del concepto de cultura. En efecto, el artículo 8º del Decreto Reglamentario 2941 de 2009²³ 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*”.

23. 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 cultural²⁴.

Cabe precisar que dicha norma fue declarada exequible de forma condicionada en la sentencia C-088 de 1994, la cual indicó: “*(...) 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*

²² Así se reconoce por ejemplo en el artículo 1, literal a de la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado (1954); en el artículo 2o del Convenio Unidroit de 1995; y en la Convención para la Salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (2003).

²³ “Artículo 8º. *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: (...) 9. Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos.*” (Subrayado fuera de texto original).

²⁴ “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.

mecanismos para readquirirlos”, lo que reafirma que en algunas ocasiones el patrimonio cultural de la Nación puede tener origen religioso²⁵.

24. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, es posible concluir que el patrimonio cultural de la nación, puede componerse de manifestaciones religiosas, las cuales deben ser objeto de protección por parte del Estado colombiano, tal como se indicó en la Sección II.D anterior de esta sentencia. A continuación, procede esta Sala a especificar en qué consiste el régimen de protección y salvaguarda de las manifestaciones culturales que constituyen el patrimonio de la nación.

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

25. Con el fin de satisfacer sus objetivos centrales, la Ley 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 - BIC²⁶-, en el caso de bienes materiales; (ii) como a las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial - LRPCI-²⁷. Los procedimientos están también recogidos en el Decreto 763 de 2010 y en la Resolución 0983 de 2010 del Ministerio de Cultura, y en ellos se reconoce que tratándose de BIC nacionales, su declaratoria corresponde al

²⁵ Dijo al respecto la Corte en dicha sentencia: “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 sometiéndola 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”. (Subrayado fuera de texto original)

²⁶ 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.

²⁷ 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.

Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; mientras que los BIC departamentales, distritales, municipales, de territorios indígenas y de comunidades negras, corresponde a las entidades territoriales –gubernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.

26. En cuanto al procedimiento de reconocimiento de manifestaciones culturales, incluyendo los eventos religiosos, la normatividad mencionada y en especial el Decreto 2491 de 2009²⁸ y la Resolución 330 de 2010, establecieron que se debe registrar la manifestación cultural en la LRPCI, sujeto al cumplimiento y verificaciones de ciertos requisitos, los cuales son enviados para el concepto favorable o desfavorable, al que hace referencia el numeral 25 anterior. De ser positivo el concepto, la autoridad competente solicitará al postulante la elaboración y presentación de un Plan Especial de Salvaguardia, el cual debe estar dirigido al fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción de la respectiva manifestación.

27. Así, entonces, como fue recogido recientemente por esta Corte en la sentencia C-224 de 2016 “(...) *la legislación actual prevé un procedimiento exhaustivo para la 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-. Lo cual no implica que sólo los bienes y manifestaciones culturales contemplados en dichas categorías, sea sujetos de protección por parte de las autoridades competentes*”.

28. No obstante lo anterior, aun cuando la regulación legal del patrimonio cultural de la Nación no incluye expresamente al Congreso de la República,

²⁸ El artículo 8 del Decreto Reglamentario 2941 de 2009, determinó que podrían conformar la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial “*Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos con fines religiosos*”, ello siempre que se cumpla con los requisitos del artículo 9, es decir con las exigencias de :(i) pertinencia; (ii) representatividad (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); (iii) relevancia (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); (iv) naturaleza e identidad colectiva (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.); (v) vigencia (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); (vi) equidad (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); y (vii) responsabilidad (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).

como autoridad competente para determinar las manifestaciones que lo han de integrar, una lectura sistemática de los artículos 70 y 71 y 150 de la Constitución, así como el hecho que los artículos 70 y 71 superiores se refieran al “Estado” y no a un órgano en específico, permiten argumentar que el Congreso tiene la competencia para señalar las actividades culturales que merecen una protección del Estado, máxime cuando en este órgano democrático está representada la diversidad de la Nación. Argumentar que dicha facultad es exclusiva del ejecutivo, sería asimilar a éste con el término Estado, cuando éstas no son, ni mucho menos expresiones sinónimas. Ello ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional al señalar:

“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 -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado.”²⁹

29. Por lo demás, el reconocimiento de una expresión cultural a través del Congreso, al no seguir el procedimiento establecido en la Ley 397 de 2007 y demás normas que lo modifican y complementan, no hace a la manifestación cultural aprobada por el Congreso destinataria de las fuertes medidas de impulso, apoyo financiero y/o incentivos a la inversión privada, y la incorporación en los Planes Especiales de Salvaguarda³⁰, que son propias a las expresiones incluidas en la LRPCI.

30. Sin embargo, dada la existencia de un deber constitucional del Estado de proteger todas las manifestaciones culturales inmateriales declaradas como tal, ello no puede limitarse a las incluidas en la LRPCI. Por tal razón, 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 manifestación³¹.

31. Para el caso de los municipios³², lo anterior encuentra sustento constitucional en el artículo 311 superior, el cual establece que a éstos le

²⁹ Ver, sentencia C-1192 de 2005.

³⁰ Artículo 16 del Decreto 2941 de 2009.

³¹ 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 Wayúu, 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).

³² 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

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”.

32. En conclusión, tal y como fue reconocido en la Sentencia C-224 de 2016 “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 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”. Por lo cual, la Corte a continuación evaluará si el Congreso tiene competencia para autorizar el gasto público que se destine a la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgaciones de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

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

33. Respecto de la competencia del Congreso de la República para autorizar gasto público, debe recordarse que la Corte Constitucional ha desarrollado una línea desde la sentencia C-490 de 1994, en la cual la Corte declaró la libertad de configuración legislativa. Para efectos de la exposición de la misma, la Sala sigue el recuento jurisprudencial recogido en la sentencia C-224 de 2016, la cual indica que a partir de la mencionada sentencia C-490 de 1994, la Corte consideró 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”, sobre la base que, acorde con la Constitución, no se requiere iniciativa gubernamental para

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.”

todas las leyes que decreten gasto público. Sin embargo, señaló la Corte que dichos gastos deben ser incorporados a las respectivas partidas a la ley de apropiaciones para que sean efectivos.

34. Posteriormente, es necesario hacer referencia a 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: (...)*”. 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. Señaló 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.”

35. En el mismo sentido, la Sentencia C-290 de 2009 indicó que:

“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”.*³³

*“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 relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.”*³⁴

36. Ello sería reiterado en la sentencia C-373 de 2010, en la cual, se reconoce la competencia del Gobierno 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.

37. Ahora bien, en la sentencia C-755 de 2014, la Corte Constitucional, analizó la orden que el legislador incluyó al Gobierno Nacional, de incorporar anualmente, una partida en las leyes de apropiaciones para *“contribuir al fomento, promoción, difusión, protección conservación y financiación del Carnaval de Riosucio”*, concluyendo que ésta es constitucional, en la medida en que autoriza al Gobierno para que éste de forma facultativa decida realizar o no dichas apropiaciones.

38. En este sentido, 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 habilitación que esta entidad concedió 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 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.”

³³ Sentencia C-782 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

³⁴ Sentencia C-197 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

39. Así pues, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en establecer las siguientes sub-reglas relacionadas con la autorización de gasto público por parte del legislador, las cuales también fueron identificadas en la sentencia C-224 de 2016, en el siguiente sentido: “(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”.

40. Sobre la base del recuento jurisprudencial, considera la Sala que el Congreso de la República, en uso de sus facultades constitucionales, tiene la competencia de autorizar, más no obligar al Gobierno Nacional o sus entidades territoriales, la incorporación al presupuesto general de la Nación de las apropiaciones o la asignación de partidas presupuestales. Ahora bien, si la autorización en mención, se otorga para efectos de dar cumplimiento a la protección y salvaguardia de una manifestación cultural con contenido religioso, es procedente entonces analizar el ejercicio de tal competencia del Congreso, bajo el parámetro del principio de Estado laico y del pluralismo religioso, incorporados en la Constitución colombiana, con el fin de determinar si dicho título presupuestal tiene un fin constitucional admisible.

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

41. A diferencia de la Constitución de 1886 que desde su preámbulo estableció la unidad de la religión con el Estado, y la opción por la religión católica como fundamento de la Nación, la Carta Política de 1991 optó por un modelo de Estado laico, con respeto de todos los credos que al interior del Estado se prediquen, así como por aquellas personas que no predicen credo alguno. Ello impone una carga de neutralidad al Estado y sus autoridades, derivada, principalmente, del artículo 19 constitucional que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional³⁵.

42. Desde su jurisprudencia más temprana³⁶, la Corte Constitucional analizó cual es el modelo en que el Estado colombiano desarrolla sus relaciones con las confesiones religiosas, concluyendo que éste no se circunscribía a aquellos confesionales con o sin tolerancia religiosa, ni mucho menos a aquellos que son oficialmente ateos e intolerantes a toda práctica religiosa, concluyendo que:

³⁵ Entre las decisiones en la materia se destacan, entre otras, las sentencias C-027 de 1993, C-568 de 1993, C-088 de 1994, C-350 de 1994, C-609 de 1996, C-152 de 2003, C-1175 de 2004, C-766 de 2010 y C-817 de 2011.

³⁶ Ver, sentencia C-350 de 1994.

*“[L]a 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.***

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"³⁷ (Negrillas fuera del original).³⁸

43. Lo anterior, precisamente fue reconocido por la Ley Estatutaria 133 de 1994, al desarrollar el artículo 19 superior, al señalar que *“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”*³⁹. Pero a renglón seguido en su artículo 3 señala que *“El Estado reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales. Todas las confesiones Religiosas e Iglesias son igualmente libres ante la Ley”*. Así entonces, se hace patente la separación entre iglesias y Estado⁴⁰, pero a la vez

³⁷ 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.

³⁸ Precedente reiterado en la Sentencia C-817 de 2011, C-152 de 2003, C-1175 de 2004.

³⁹ 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”* (Ver, sentencia C-088 de 1994).

⁴⁰ Lo que en los términos de la jurisprudencia constitucional, sintetizados en la sentencia C-1175 de 2004 implica: *“(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)”*.

el deber de tolerancia de todas las manifestaciones religiosas, concretada en el deber de proteger el pluralismo entre las confesiones religiosas de los colombianos, de donde surge, que no le es dable a autoridad estatal alguna tomar medidas para desincentivar o desfavorecer a las personas o comunidades que no compartan determinada práctica religiosa, sea o no mayoritaria, o incluso a quienes son indiferentes ante las creencias en la dimensión trascendente. En otros términos, el deber de neutralidad religiosa impide que el Estado⁴¹: (i) establezca una religión o iglesia oficial, (ii) se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión, (iii) realice actos oficiales de adhesión a una creencia, (iv) tome medidas o decisiones con una finalidad exclusivamente religiosas y (v) adopte políticas cuyo impacto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia.

44. Por esto, siendo consecuente con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Estatutaria 133 de 1994 que estableció que el Estado “*mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana*”, se ha permitido que el Estado establezca relaciones de cooperación con diversas confesiones religiosas, siempre que respete la igualdad entre éstas. Así ha señalado la Corte que resulta admisible “*(...) 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*”⁴².

45. De otro lado, son abundantes los pronunciamientos⁴³ en los que la jurisprudencia constitucional ha abordado el principio de laicidad, sintetizados en el capítulo 8º de la sentencia C-224 de 2016, por lo que para efectos de la presente decisión, únicamente se pondrán de presente los casos en los cuales tal principio se enfrenta a elementos históricos y culturales.

46. Así, debe señalarse que en la sentencia C-568 de 1993, se declararon exequibles varias normas que establecieron días festivos coincidentes con festividades católicas. Ello pues el legislador laboral, reconoció “*una larga tradición cultural*” que no rompía la igualdad entre religiones, ni suponía la obligación de la totalidad de los ciudadanos colombianos de participar en la profesión de la fe católica, puesto que el objetivo de la ley era el de asegurar a los trabajadores el descanso necesario, lo que por lo demás fue reiterado en las sentencias C-107 de 1991 y C-1261 de 2000.

47. Posteriormente, 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*

⁴¹ 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 otras.

⁴² Ver, sentencia C-152 de 2003.

⁴³ Así, por ejemplo, las sentencias: C-027 de 1993, C-586 de 1993, C-107 de 1994, C-088 de 1994, C-350 de 1994, C-609 de 1996, T-352 de 1997, T-616 de 1997, C-478 de 1999, C-152 de 1993, C-1175 de 2004, C-766 de 2010, T-621 de 2014, C-948 de 2014 y C-224 de 2016.

*otras disposiciones*⁴⁴. Dicho proyecto fue declarado inexecutable por vulnerar el artículo 19 superior, al considerar que 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*”.

En dicha sentencia, la Corte argumentó que en las leyes de homenaje, conmemoraciones o reconocimientos, es posible que ocasionalmente confluya el elemento cultural, histórico o social con el componente religioso. Sin embargo, la Corte Constitucional puntualizó que en aquellos casos en los que confluya el elemento religioso, éste “*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. 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 religión⁴⁵. Así pues, 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*”, estableciendo en todo caso que:

“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

⁴⁴ 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 1º); declaraba al municipio de La Estrella como “*Ciudad Santuario y Patrimonio de Interés Cultural*” (artículo 2º); 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 3º).

⁴⁵ 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 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”.*

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.⁴⁶ (Subrayado fuera de texto original)

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 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 un municipio, lo que no cumplía con el requisito de comprobar que “en dicha declaratoria **prima** el carácter cultural y que, por consiguiente, el elemento religioso es meramente **accidental o accesorio** a la declaratoria”.

48. Así entonces, en la sentencia C-766 de 2010 la Corte estableció la siguiente sub-regla:

“(…) 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.” (Subrayas fuera del texto original)

49. Reiterando lo anterior, 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

⁴⁶ 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.

General de la Nación una partida para “*la remodelación, reparación y conservación de la Catedral de El Espinal*” (artículo 4°).

La sentencia, aseveró que en la Ley 1402 de 2010 no se pudo verificar un *criterio secular constitucionalmente admisible*, y además puso 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*”. Por lo demás, la Corte reiteró que el Estado puede “*válidamente apoyar expresiones insertas en la práctica religiosa, a condición que las mismas ofrezcan un contenido secular principal y verificable, esto es, no marginal*”.

En el estudio específico de la norma demandada, la Corte procedió a la revisión de los antecedentes legislativos, lo que le permitió desentrañar que los propósitos de la ley eran predominantemente 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 localidad.

50. En esta síntesis de la jurisprudencia relevante, resulta pertinente hacer mención de la Sentencia T-139 de 2014 proferida por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, la cual analizó si la Gobernación de Santander vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la libertad religiosa, al contratar la ejecución de una obra alegórica a un ser superior dentro del proyecto turístico “*Ecoparque Cerro del Santísimo*”.

La Corte reiterando la jurisprudencia sobre el sentido y el alcance del principio de laicidad, concluyó que en el caso bajo revisión no se vulneraron esos derechos, en la medida en que el proyecto 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 tal proyecto:

“(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 deja al arbitrio del observador su interpretación, sin que la misma represente a una deidad en particular.”
(Subrayado fuera de texto original)

51. Por su parte, en la sentencia C-948 de 2014 este Tribunal 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”*⁴⁷. En dicha sentencia, la Corte recogió, y reiteró las sub-reglas desarrolladas ampliamente en su jurisprudencia y con fundamento en ellas avaló la generalidad de la Ley 1710 de 2014, por considerar que no se desconocían los principios de laicidad estatal, neutralidad religiosa, pluralismo y libertad de cultos.

En dicho pronunciamiento, la Corte reconoció que los criterios de interpretación literal, histórico y de contexto de la mencionada 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”*. Sin embargo, la Corte encontró que al margen de la motivación religiosa se encontraba también una de otro orden, la cual estaba 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 Colombia.

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, en los siguientes términos:

⁴⁷ 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, inexequible); dispuso que la Nación construiría un mausoleo *“para la peregrinación de los fieles”* (artículo 4º, inexequible); 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, inexequible).

“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. (...) 47.2. 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, al constatar que en ellas primaba el sentido religioso por encima del secular. 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”.

De otro lado, al analizar la constitucionalidad del artículo 6º, la Corte la encontró inexecutable, al observar 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 incluidas en el artículo “*como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico*”- resultaban “*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*”.

52. Recientemente, al declarar inexecutable el artículo 8º 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*” la Corte Constitucional, reiterando el recuento jurisprudencial anterior, estableció las siguientes sub-reglas, con base a las cuales debe realizarse el análisis de constitucionalidad de normas que relacionen el Estado, específicamente erogaciones patrimoniales, con expresiones artísticas y culturales que revistan carácter religioso:

“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 iglesia⁴⁸. [...] 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 religiosa⁴⁹”. [...] 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 marginal⁵⁰’.”

53. Así, en conclusión, al momento de analizar medidas legislativas que involucren una relación entre el Estado e instituciones religiosas, la Corte Constitucional deberá analizar si en ellas se encuentra un criterio predominantemente secular que la justifique, pues como ha señalado la jurisprudencia *“si bien es cierto que el Legislador está legitimado para*

⁴⁸ Cfr. Sentencias C-152 de 2003 y T-139 de 2014.

⁴⁹ Ver, 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.

⁵⁰ Ver, sentencia C-817 de 2011.

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”⁵¹. Lo que además se sintetiza en los siguientes criterios de nuestra jurisprudencia:

“[L]a 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.”⁵²

54. Estos criterios, permiten dar una respuesta plausible para armonizar una preocupación que se remonta a la existencia misma del Estado moderno, en el que “todo el poder del gobierno está sólo relacionado a los intereses civiles de los hombres”⁵³ y “los dogmas de [la] religión no le interesan al Estado”⁵⁴,

⁵¹ Ver, sentencia C-224 de 2016.

⁵² Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 53.

⁵³ John Locke, Carta sobre la tolerancia, editorial Tecnos, Barcelona.

⁵⁴ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, editorial Tecnos, Barcelona, 1988

y que considera, hasta el día de hoy, que “(...)la ‘separación entre la Iglesia y el Estado’ es una buena idea, [...] lo es porque apoya el respeto igual para todos e impide que el ámbito público establezca una doctrina religiosa que denigre o margine a determinado grupo de ciudadanos”⁵⁵. Por lo demás, estos criterios también guardan identidad con la jurisprudencia comparada de Estados donde la Constitución reconoce la separación entre iglesias y Estado, a modo de ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos, en 1947, señaló que “ningún impuesto en ningún porcentaje puede destinarse a la financiación de actividades o instituciones religiosas”⁵⁶. De otro lado, en la decisión que dio lugar al conocido “*Lemon test*”⁵⁷ 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 religión⁵⁸.

55. En síntesis, en consideración a los precedentes de la Corte Constitucional, Colombia es un Estado laico, lo cual le 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 exclusivo 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.

I. SOLUCIÓN AL CARGO PROPUESTO

56. La Ley 1767 de 2015 "*Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones*", establece en su título la declaración como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las celebraciones de la Semana Santa en Tunja. Ella consta de siete artículos sustantivos y uno sobre su vigencia. Los cargos de inconstitucionalidad de la presente demanda, específicamente, se dirigen en contra de los artículos sexto y séptimo, que autorizan al Gobierno Nacional para incorporar al presupuesto general de la Nación las apropiaciones requeridas, y a las autoridades territoriales a asignar partidas de sus presupuestos, respectivamente, con el fin de que contribuyan a la promoción, difusión y conservación, entre otras, de las celebraciones de la Semana Santa en Tunja.

57. En opinión del demandante, dichas normas son inconstitucionales, puesto que representan una vinculación del Estado con ceremonias específicas de la religión católica, puesto que, autoriza al Gobierno Nacional para incorporar al presupuesto nacional partidas que contribuyan al fomento,

⁵⁵ Martha C. Nussbaum, *Libertad de Conciencia. Contra los fanatismos*, Barcelona, Tusquets, 2009, p. 23.

⁵⁶ *Everson vs. Board of Education*, 330 U.S. 1, 15-16 (1947).

⁵⁷ *Lemon vs. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

⁵⁸ Cfr. Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p.61.

promoción, difusión, internacionalización, conservación y protección de las celebraciones de Semana Santa en Tunja. Así mismo, estos cargos se formulan en contra del artículo 7° transcrito, lo que en consideración del demandante vulnera la autonomía territorial, en la medida en que le impone al municipio de Tunja y al departamento de Boyacá la obligación de coadyuvar con sus recursos al objetivo de fomentar, promocionar, difundir, conservar, proteger y desarrollar el patrimonio cultural inmaterial declarado.

58. De lo anterior se colige que el accionante únicamente reprocha la autorización al Gobierno Nacional, al Municipio de Tunja y a la Gobernación de Boyacá para destinar partidas presupuestales, para fomentar actividades que, en su concepto, promueven un rito específico y exclusivo de la religión católica. En modo alguno el ciudadano dirige reproche constitucional contra la declaratoria como patrimonio cultural inmaterial de dichas expresiones llevadas a cabo en Tunja (según se dispone en el art. 1° de la Ley 1767 de 2015).

59. Así entonces, tratándose de una autorización para destinar recursos del patrimonio público, tanto en el nivel nacional como territorial, con el fin de salvaguardar y/o proteger expresiones culturales y artísticas ligadas a un componente religioso, como lo son las celebraciones de la Semana Santa en Tunja, es necesario que la Corte determine si al pasar por el tamiz de los principios de Estado laico, pluralismo religioso y autonomía de las entidades territoriales, la autorización otorgada al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales por el Congreso, resulta constitucionalmente válida.

60. Al respecto, debe observarse estrictamente el precedente fijado en la sentencia C-224 de 2016, que demanda tener en cuenta que *“(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”*. (Subrayado fuera de texto original)

61. Teniendo en cuenta lo anterior, como se sigue del recuento jurisprudencial realizado en la presente sentencia, la Corte Constitucional ha considerado que *prima facie* es posible que el Estado exalte manifestaciones sociales que tengan un referente religioso, pero que para que ello resulte constitucionalmente admisible es imperante que la normatividad o medida correspondiente tenga en adición a los motivos esbozados por el legislador, unos efectos seculares, que cumplan con dos características: (i) deben ser

suficientemente identificables; y (ii) deben tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o accidental.

Con el propósito de identificar en cada caso concreto, si se está en presencia o no de efectos seculares, la Corte debe analizar la disposición que se demanda desde una perspectiva integral, y no exclusivamente regida por el análisis del texto o motivación parlamentaria. Para tal efecto, le corresponde a la Corte observar y buscar la caracterización de la norma en el contexto en el que se desarrolla, entender su finalidad y motivaciones, para lo cual, podrá acudir al decreto y práctica de pruebas que le ayuden a determinar si existe el factor secular preponderante reflejado en efectos identificables y con carácter principal tales como, cultura, historia, turismo y efectos económicos.

62. De esta forma, en una primera aproximación al contenido de la Semana Santa en Tunja, resulta innegable que las celebraciones que se desarrollan durante dicha semana tienen un contenido religioso; basta recordar la intervención realizada por la Alcaldía de Tunja, en la que manifiesta que en estas festividades se conmemoran eventos como el domingo de ramos, en el que *“Jesús fue recibido entre vítores por el pueblo de Jerusalén”*⁵⁹, o que durante estos días se acostumbra el ayuno como *“un gesto penitencial, para unirse a los sufrimientos de Jesús”*⁶⁰. Así, puede afirmarse, *prima facie* que las celebraciones que se adelantan en el municipio de Tunja como parte de la Semana Santa, tienen una relación directa con el acto solemne central de la vida de los creyentes católicos, como lo es la conmemoración de la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo.

63. No obstante lo anterior, siendo consecuente con el precedente fijado en la sentencia C-224 de 2016, es menester que la Corte parta por revisar los antecedentes legislativos, con el fin de constatar si el elemento religioso es protagónico en la inspiración y trámite de la ley, o si bien fueron los factores seculares los mayores motivadores del legislador a la hora de aprobar dichas disposiciones. Como se mencionó anteriormente, el análisis que aquí se hace es apenas un criterio accesorio a los de arraigo, historia y de contexto que debe realizar la Corte para identificar el factor secular. En efecto, en modo alguno la exposición de motivos puede erigirse como un criterio suficiente para desentrañar tal factor. Por lo demás, debe señalarse que existe una larga discusión en la doctrina en torno al valor que deben tener las *“intenciones del legislador”*⁶¹ a la hora de analizar la constitucionalidad de una ley.

64. Así, la exposición de motivos, luego de realizar un recuento normativo referente a la competencia del Congreso y los fundamentos constitucionales y legales para aprobar normas relativas a la declaratoria de patrimonio cultural inmaterial de la Nación, parte de realizar un relato histórico de los orígenes de las celebraciones de la Semana Santa en Tunja, citando los textos de *“Historia de Tunja”*, Volumen I, del autor Don Ramón C. Correa, así como la *“Historiografía de la Semana Santa de Tunja”* del autor Henry Neiza

⁵⁹ Cuaderno principal, ver folio 142.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ver por ejemplo: Andrei Marmor, *Interpretation and Legal Theory*, Hart Publishing, 2005.

Rodríguez. Finalmente, el acápite denominado “*justificación del proyecto*” que materializa las razones del legislador, resultan pertinentes para el análisis de constitucionalidad propuesto en la presente decisión:

“El presente proyecto de ley tiene como objetivo declarar como Patrimonio Cultural de la Nación la CELEBRACIÓN DE LA SEMANA SANTA EN LA CIUDAD DE TUNJA que desde hace 473 años se viene desarrollando y posee una serie de tradiciones que revelan algunos aspectos de la religiosidad popular y ciertos elementos del folclor de la región, los cuales se han transmitido de generación en generación hasta nuestros días.

“Es así como declara como Patrimonio Cultural Inmaterial de la nación la CELEBRACIÓN DE LA SEMANA SANTA EN LA CIUDAD DE TUNJA, la cual ha venido promoviendo la cultura, espiritualidad, solemnidad y religiosidad de la ciudadanía boyacense y de los turistas que se desplazan desde diferentes partes del país para participar de la celebración.

“En reconocimiento a esta gran celebración, el Concejo Municipal de la ciudad de Tunja mediante Acuerdo Municipal número 0027 de 2005 declaró como Patrimonio de Interés Cultural del municipio así como la Honorable Asamblea Departamental de Boyacá la declaró como bien de interés cultural a través de la Ordenanza número 015 de 2013, las ceremonias y procesiones de la celebración de la Semana Santa, reconociéndola como máxima expresión Cultural-Religiosa de la capital de Boyacá, su especificidad de la cultura boyacense y los colombianos en general.

“Igualmente hay que destacar que algunos actos propios de esta festividad de la ciudad de Tunja fueron replicados por otras regiones del país.”

65. Y aunque aquí se evidencia de nuevo un elemento religioso, no puede perderse de vista que aparecen elementos seculares, tales como “*el folclor de la región*” y la afluencia de turistas. Pero el elemento secular se hace palmario, y se constituye en parte central del proyecto cuando en la exposición de motivos se pasa a analizar los criterios que el artículo 9° del Decreto 2941 de 2009, exige para la inclusión de una manifestación cultural en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del Orden Nacional – LRPCI, precisamente para demostrar este aserto, se presentará la exposición de motivos de la Ley 1767 de 2015 comparada con la de la Ley 1645 de 2013, cuyo artículo 8°, -similar al demandado en esta sentencia pero relativo a la Semana Santa en Pamplona-, fue declarada inexecutable por vulnerar el principio de neutralidad religiosa:

Exposición de Motivos Ley 1645 de 2013	Exposición de Motivos Ley 1767 de 2015
“ <i>El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental que la Semana Santa del municipio de</i>	“ <i>Pertinente: Pues es un evento <u>religioso</u> tradicional de carácter <u>colectivo</u>, que <u>involucra la</u></i>

Exposición de Motivos Ley 1645 de 2013	Exposición de Motivos Ley 1767 de 2015
<p><i>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.</i></p> <p><i>“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.</i></p> <p><i>“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.</i></p> <p><i>“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 <u>fortalecer la fe católica, así como se mostraría a Colombia y al mundo la riqueza religiosa que existe en la ciudad de Pamplona.</u> Además, <u>atraería muchas personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos y también a aquellas</u></i></p>	<p><u><i>participación de la comunidad en diferentes actos culturales, artísticos, musicales, entre otros, que se dan lugar no solo en las iglesias de la ciudad, sino en diferentes espacios culturales.</i></u></p> <p><i>“Representativa: La conmemoración de la Semana Santa en Tunja agrupa el sentir religioso de la capital de los boyacenses, que desde su fundación hispánica la han celebrado con fervor; es así que la Semana Mayor representa toda una organización de fama nacional alrededor de las procesiones.</i></p> <p><i>“Relevante: Es el evento con más trascendencia del Municipio, y uno de los más importantes del departamento de Boyacá, <u>pues no solo atrae a turistas en busca de reflexión y esparcimiento, sino también a historiadores y artistas, que se dan cita para participar de los diferentes eventos durante la semana.</u> Es de resaltar <u>la importancia que significa la semana para el comercio en la capital, pues la afluencia de turistas incentiva el comercio.</u></i></p> <p><i>“Naturaleza e identidad colectiva: Como se anotó en líneas anteriores (antecedentes), las ceremonias de Semana Santa son organizadas por la Sociedad de Nazarenos, que generación tras generación inculcan estos principios para así lograr una tradición que se remonta al siglo XVI. Es por ello que en Tunja la celebración de la Semana Santa se ha venido arraigando desde hace más de 400 años.</i></p> <p><i>“Vigencia: La Semana Santa en la ciudad de Tunja toma fuerza a medida que pasan los años; este reconocimiento se lo han venido dando diferentes instancias que</i></p>

Exposición de Motivos Ley 1645 de 2013	Exposición de Motivos Ley 1767 de 2015
<p><i>personas interesadas en conocer y apreciar joyas de carácter histórico-cultural, promoviéndose así el turismo en esta región de Colombia.</i></p> <p><i>“Son casi cinco (5) siglos de historia de aludida Semana Santa, que hoy, por nuestro ambiente sociocultural queremos fortalecer como un espacio maravilloso de <u>fomento de la cultura religiosa de nuestro país y de nuestra región.</u></i></p> <p><i>“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.”⁶²</i></p> <p>(Negrillas y subrayado fuera del texto original)</p>	<p><i>exaltan esta celebración como la más solemne en el municipio.</i></p> <p><i>“Equidad: Pues el uso, goce y disfrute de <u>estas festividades involucran a toda la comunidad, sin importar su creencia religiosa, y es así que se disponen espacios de participación cultural desde la música, el arte, la historia, etc., que se articulan con las diferentes actividades sacras durante la semana.</u></i></p> <p><i>“Responsabilidad: Ya que esta manifestación responde a los principios del respeto a las tradiciones religiosas, a la integración familiar como fuente de valores sociales y, <u>sobre todo, a la salvaguarda de la historia y tradiciones propias de la comunidad.</u>”⁶³</i></p> <p>(Negrillas y subrayado fuera de texto original)</p>

66. De la exposición de motivos se hace evidente que: (i) las celebraciones de la Semana Santa en Tunja hacen parte de la historia del municipio, y que éstas gozan de una amplia participación del colectivo social; (ii) a diferencia de la exposición de motivos de la Ley 1645 de 2013 el objetivo de la Ley 1767 de 2015, no fue el **fortalecer la fe católica y atraer personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos**, sino reconocer, proteger y salvaguardar diversos elementos culturales, artísticos y usos sociales que se han desarrollado alrededor de las celebraciones de Semana Santa en Tunja; y (iii) el legislador tuvo en cuenta la promoción del turismo, independientemente de que éste sea con fines piadosos.

67. Teniendo en cuenta que lo anterior es un criterio necesario pero no suficiente, procederá la Corte a analizar el factor secular preponderante y los efectos del mismo, ya que si bien se evidencia un componente en esencia religioso, podrían presentarse ciertos elementos que superan la importancia y trascienden dicho carácter religioso. De esta forma, con el fin 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

⁶² 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.

⁶³ Ver gaceta 489 del Congreso de la República del año 2014. El trámite legislativo consta en las gacetas 489, 572, 725 y 799 del año 2014 y las 194, 291, 417 y 418 de 2015.

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.

68. Como se indicó anteriormente, los BIC se encuentran regulados en la Ley 397 de 1997, modificada por la 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 en 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. Estos criterios fueron abordados por el legislador, como se hace evidente en la exposición de motivos transcrita, pero además de ello dan cuenta, no sólo los estudios históricos citados en la exposición de motivos, sino también los conceptos de la Universidad de la Sabana y del Ministerio de Cultura, que también recogen investigaciones históricas y sociológicas.

69. Por lo demás, es importante resaltar que una vez valoradas las pruebas recaudadas durante el proceso de constitucionalidad, el componente religioso de estas celebraciones empieza a perder su preponderancia, evidenciando que, efectivamente estas celebraciones están revestidas de un amplio arraigo, y que, a pesar del componente religioso incorporan otro tipo de efectos seculares, tales como, manifestaciones artísticas y culturales que involucran a la comunidad más allá de sus creencias sobre lo trascendente. En este sentido, la Alcaldía Mayor de Tunja manifestó que dentro del plan de desarrollo anual existe una meta que es *“el desarrollo de una agenda cultural, a la cual se le asignan recursos para el desarrollo de los diferentes eventos culturales, al considerar que la Semana Santa se ha institucionalizada (sic) como parte de las manifestaciones propias locales”*. Se evidencia en el escrito también que la Secretaría de Cultura y Turismo –Alcaldía Mayor de Tunja aprovecha la época de Semana Santa, en la que afirman se recibe una gran afluencia de público visitante en la ciudad de Tunja, para alternar eventos religiosos con una variada programación cultural. En este sentido, resalta la Alcaldía que *“la cultura alrededor de la festividad religiosa se convierte en una estrategia que rescata, fortalece, y divulga la cultura del Municipio de Tunja a partir de*

diferentes modalidades culturales, en donde se efectúan intercambios culturales con los visitantes y moradores de la región, es una estrategia de recuperación, difusión y afianzamiento de nuestros valores culturales”.

70. En efecto, en la relación que envió la Alcaldía Mayor de Tunja – Secretaría de Cultura y Turismo, discriminando las partidas presupuestales que ha venido ejecutando la Alcaldía de Tunja, durante las vigencias 2012 a 2016, en relación con las actividades culturales que se desarrollan en la época de la Semana Santa en Tunja, se encuentran elementos tan variados como los siguientes:

- Seminarios académicos que analizan desde una perspectiva histórica la Semana Santa en Tunja⁶⁴.
- Festival música contemporánea en Tunja, con participación de la Corporación Filarmónica, con el fin de fortalecer el sector cultural del municipio⁶⁵.
- Preparación de obras de teatro, que incorporan a miembros de las comunidades populares de la comunidad de Tunja⁶⁶.
- Presentación de artistas (música, teatro, ópera y artes plásticas) en el evento marco de la noche de los museos⁶⁷.
- Difusión de las expresiones artísticas y culturas en la ciudad de Tunja, con Caracol S.A.⁶⁸.
- Fortalecimiento de Fundaciones encargadas de desarrollar artes plásticas, con el fin de visualizar aristas de la ciudad de Tunja⁶⁹.
- Presentación de películas de “*cine al aire*”⁷⁰.

Es importante resaltar que, dichas partidas presupuestales fueron ejecutadas por diversos agentes, independientes, laicos y no adscritos a la religión Católica, Apostólica y Romana, tales como, el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Boyacá, Fundación Tierra de Libertad, Corporación Filarmónica –Orquesta La Filarmónica, Universal de Expresos S.A., Fundación Cultural Teatro Popular de Tunja, Caracol S.A., Corporación Palos y Cuerdas, Fundación Cultural Arte y Vida, entre otros, quienes darán cuentas a entes de control y financiadores.

71. A esta diversidad de eventos, debe sumarse a la lista de efectos seculares identificados en la etapa probatoria, el hecho de que las autoridades locales, en las pruebas decretadas, han resaltado que estas celebraciones llevadas a cabo desde el Siglo XVI, “*se constituyen como parte integral del sentido colectivo de dicha sociedad*”, lo que ha llevado a “*arraigos colectivos, simbólicos y culturales, que se reproducen en el compartir social*” constituyéndose en “*testimonio de un pasado que permite ser fuente primaria*”

⁶⁴ Año 2012, ver folio 17, oficio del 15 de junio de 2016, en respuesta al Auto del 31 de mayo de 2016.

⁶⁵ Años 2013, 2014, 2015 y 2016. Ver, folios, 17 al 21, oficio del 15 de junio de 2016, en respuesta al Auto del 31 de mayo de 2016.

⁶⁶ Años 2013, 2015 y 2016. *Ibíd.*

⁶⁷ Años 2014, ver folio 19. *Ibíd.*

⁶⁸ Año 2015, ver folio 20. *Ibíd.*

⁶⁹ Años 2015 y 2016, ver folios 20 y 21. *Ibíd.*

⁷⁰ Año 2016, *Ibíd.*

*de análisis histórico-social, científico, técnico y artístico, permitiendo interpretar tiempos sociales, épocas, procesos sociales, prácticas políticas, económicas, culturales, grupos sociales, personajes, entre otros elementos*⁷¹, haciendo así patente, por un lado, un arraigo cultural en la comunidad tunjana, y por el otro una vinculación colectiva que trasciende el simple elemento religioso, para dar lugar a manifestaciones y usos sociales propios de la región.

72. Como se puso en evidencia líneas atrás, tanto la exposición de motivos de la Ley contentiva de las normas acusadas, como múltiples conceptos allegados en el trámite de la demanda de inconstitucionalidad, y las pruebas recolectadas durante dicho trámite, dan cuenta que en las celebraciones de la Semana Santa en Tunja existe un elemento secular palmario y preponderante, lo que lleva a concluir que el Congreso de la República no ha desconocido el principio de neutralidad del Estado Laico, buscando beneficiar o promover primordialmente la fe católica, sino que ha reconocido que aunado a una celebración católica existen múltiples expresiones culturales, artísticas, folclóricas, usos sociales y promoción del turismo que el Estado válidamente puede incentivar.

73. Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, debe hacerse hincapié en que la autorización realizada al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales para destinar recursos para la promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del Patrimonio Cultural Inmaterial de la celebración de la Semana Santa en Tunja, en modo alguno constituye una obligación para que éstos deban incorporar partidas presupuestales. Cabe resaltar que, este tipo de leyes son una habilitación, para que el gobierno, sea central o territorial, en el marco de sus competencias, y con estricto apego a las reglas presupuestales, decida si incluye o no en sus presupuestos tales partidas.

74. Por su parte, el cargo por la supuesta vulneración a la autonomía territorial elevado contra el artículo 8º de la Ley 1767 de 2015, tampoco está llamado a prosperar. El texto del artículo mencionado es claro en señalar que *“la administración municipal de Tunja y la Administración Departamental de Boyacá estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley”*, así pues *estar autorizado* en modo alguno puede leerse como *estar obligado*, aquel vocablo denota una facultad, una potestad que bien puede ejercerse o no. Esta interpretación, además de ser respetuosa con la jurisprudencia constitucional, reconoce que radica en cabeza de los concejos municipales la expedición del presupuesto municipal de rentas y gastos (artículo 313.5 de la Carta) y la preservación y defensa del patrimonio cultural del municipio (artículo 313.9 de la Constitución), así como corresponde a las asambleas, la expedición del presupuesto departamental de rentas y gastos (artículo 300.5 Superior). Por lo anterior, tanto los concejos municipales como las asambleas en el ejercicio de sus competencias y en el

⁷¹ Oficio del 15 de junio de 2016, en respuesta al Auto del 31 de mayo de 2016. Ver, folio 14.

debate deliberativo propio de estas entidades colegiadas, determinarán si es pertinente o no la inclusión de partidas presupuestales para cumplir con los objetivos de la Ley 1767 de 2015⁷².

75. Finalmente, considera necesario esta Corte hacer un llamado de atención a las autoridades de control, tanto nacionales como territoriales, para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realicen una veeduría de la manera en que se ejecutan las partidas destinadas al fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo del patrimonio cultural inmaterial de la celebración de la Semana Santa en la ciudad de Tunja, Departamento de Boyacá. Así mismo, las entidades territoriales deben continuar en su labor de integrar a organizaciones de la sociedad civil de carácter secular, de manera que no sólo se garantice la transparencia en el manejo de los recursos públicos, sino también la participación de todos los grupos sociales independientemente de sus creencias religiosas.

76. Por tales razones la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de las normas demandadas, esto es de los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015, en la medida en que no se verifica una vulneración al principio de laicidad y neutralidad religiosa, ni a la autonomía de las entidades territoriales.

J. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

77. Sobre la base de los cargos formulados por el demandante a los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015, le correspondió a la Corte determinar si dichos artículos vulneran los preceptos constitucionales de laicidad, deber de neutralidad del Estado y autonomía territorial (artículos 1 y 19 de la Constitución), al autorizar la incorporación al presupuesto nacional, y la asignación de partidas presupuestales por parte de las entidades territoriales, para el fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo de la Semana Santa en Tunja. Cabe resaltar que el demandante en sus cargos no cuestionó la declaratoria como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, sino exclusivamente la autorización que versa sobre el presupuesto del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales.

78. Para el efecto, la Sala considera que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7º, 70 y 72 de la Constitución y su desarrollo en la ley y la jurisprudencia constitucional, la protección del patrimonio cultural de la Nación es un mandato constitucional, amparado también en compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. Dentro del concepto de cultura, el orden internacional no prohíbe que se incluyan manifestaciones de tipo religioso, las cuales deben ser protegidas también por mandato constitucional.

⁷² De hecho, en el ejercicio de estas competencias la Alcaldía Mayor de Tunja ha venido incluyendo en su presupuesto partidas anuales, al amparo del Plan de Desarrollo que propende por “el desarrollo de una agenda cultural” y que han sido destinadas a la financiación del “desarrollo de los diferentes eventos culturales, al considerar que la Semana Santa se ha institucionalizado como parte de las manifestaciones propias locales”, de ello de cuenta el oficio del 15 de junio de 2016, de la Alcaldía Mayor-Secretaría de Cultura y Turismo, en respuesta al auto del 31 de mayo de 2016.

79. En virtud de ello, el Congreso de la República expidió la reglamentación (Ley 397 de 1997, según fue modificada por la Ley 1185 de 2008) que establece un procedimiento estricto a través del cual, las autoridades competentes deciden cuáles son aquellos bienes de interés cultural y cuáles las manifestaciones culturales inmateriales de la Nación que deben integrar el patrimonio cultural de la Nación (Decretos 2491 de 2009 y el 763 de 2010, Resolución 0983 de 2010 del Ministerio de Cultura). Técnicamente, los bienes de interés cultural que surten el procedimiento y son declarados como bienes de interés cultural, son objeto de un Plan Especial de Manejo y Protección. En cuanto a los bienes inmateriales, los cuales incluyen manifestaciones religiosas, el reconocimiento se da a través de la orden de inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial – LRCPI, lo cual implica la elaboración y ejecución de un Plan Especial de Salvaguarda, con las consecuencias jurídicas que implica su protección, entre ellas, ser destinataria de importantes medidas de apoyo financiero.

80. Lo anterior no sólo implica que los bienes y manifestaciones culturales contemplados en dichas categorías sean objeto de protección por parte de las autoridades competentes. Al respecto, observa la Sala que 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; sin embargo, no existe una disposición constitucional que se lo prohíba, máxime cuando los artículos 70, 71 y 150 Superiores, incorporan un mandato al Estado y no a un órgano específico, para establecer las actividades culturales que merecen una protección del Estado, máxime cuando en este órgano democrático está representada la diversidad de la Nación.

81. De esta manera, en términos generales, el Congreso, titular de la cláusula general de competencia, al *declarar* una manifestación cultural como patrimonio cultural de la Nación, puede fijar la manera de protección de la misma, por ejemplo, tiene la competencia para autorizar a la entidad territorial competente para que destine las partidas presupuestales necesarias para cumplir tal objetivo. Dicha autorización si bien no es una orden perentoria para el ente territorial, sí se constituye en un título jurídico que le asigna la competencia al municipio para la destinación específica de sus recursos. Autorización que recae dentro de las competencias de las entidades territoriales, tal como lo establecen los artículos 311 y 313-9 de la Constitución. Por esta razón, la Corte considera que el Congreso de la República está facultado para autorizar el gasto público, ya que éste no está impartiendo una orden, sino una mera facultad, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental o autonomía de las autoridades territoriales. Teniendo en cuenta el título presupuestal, dicho título debe responder a un fin constitucionalmente aceptado.

82. En estos términos, cuando se está frente a una manifestación cultural que incorpora particularmente un contenido religioso, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 19 Superior y ampliamente

desarrollado en la jurisprudencia, como el *principio de neutralidad*, característico del Estado laico colombiano, tanto las autoridades competentes - Ministerio de Cultura, gobernación, municipio y distrito- como el Congreso de la República, tienen el deber de fundar las medidas de promoción, difusión, y salvaguarda de tal expresión, en un criterio secular preponderante, es decir, si bien se acepta que manifestaciones culturales pueden tener un origen y/o un contexto religioso, el fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo de dicho patrimonio debe otorgarse en consideración a un fin laico primordialmente, y no en razón a su carácter religioso. En efecto, cuando esta Corte deba analizar casos en que se enfrentan la libertad religiosa y la salvaguarda de manifestaciones culturales, el análisis de la exposición de motivos de la norma es necesario pero no suficiente, en la medida en que el juez constitucional debe analizar la norma de forma integral y entender el contexto en el cual la misma se inscribe, para lo cual podrá hacer uso de sus potestades probatorias y así determinar si existe un factor secular preponderante y los efectos del mismo. De esta forma, la Corte podrá acudir a la historia, a los estudios sociológicos y de arraigo –entre otras herramientas- y así poder tener los suficientes elementos de juicio para determinar si existe o no un criterio secular determinante y principal, así como entender los efectos del mismo.

83. Al estudiar el caso concreto, la Sala Plena resolvió declarar la constitucionalidad de las normas demandadas, considerando que la autorización que el Congreso de la República otorgó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, y al municipio de Tunja para destinar partidas presupuestales del presupuesto nacional y municipal, respectivamente, con el fin de proteger una manifestación cultural donde si bien en un principio se encuentra un contenido religioso, alrededor de dicha semana se evidenciaron ciertos efectos, a saber, expresiones artísticas, culturales, sociales y turísticas. En estos términos, a través de una valoración de sus antecedentes legislativos, de las intervenciones en el proceso de la acción de inconstitucionalidad, y en las pruebas recaudadas, la Corte encontró un factor secular suficientemente identificable y principal, que permite afirmar que sus efectos superan la importancia y trascienden el carácter religioso, por lo cual, la Corte en este caso concreto consideró los preceptos constitucionales ajustados a la Constitución.

Así mismo, encontró la Corte que los preceptos demandados denotan una facultad, una potestad que bien puede ejercerse o no, sin invadir la esfera del Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, quienes serán las responsables de definir los componentes del presupuesto y determinar si es pertinente o no la inclusión de partidas presupuestales, para cumplir con los objetivos seculares de la Ley 1767 de 2015.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 6 y 7 de la ley 1767 de 2015 "*Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones*", por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Vicepresidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Licencia por luto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General