

Doctor

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado Ponente

H. CORTE CONSTITUCIONAL

REFERENCIA: CONCEPTO EMITIDO POR LA ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA. EXPEDIENTE D-12747. LEY 1812 DE 2016, ARTICULO 8.

LA DEMANDA DE INCOSTITUCIONALIDAD

Adriana Camila Galindo Patarroyo, adscrita al Consultorio de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia “Armando Suescun Monroy” obrando en nombre propio, interpone ante la Corte Constitucional ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra de la Ley 1812 de 2016 artículo 8.

Solicita al alto Tribunal que declare la inexecutable del artículo 8 de la Ley 1812 de 2016, por considerar que la misma vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 2, 18 y 19 de la Carta Política.

La norma acusada y subrayada por la demandante contrae su texto a:

"LEY 1812 DE 2016

(octubre 27)

D.O. 50.039, octubre 27 de 2016

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis la Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

[...]

"Artículo 8. A partir de la vigencia de la presente ley, la Administración Municipal de Envigado y la Administración Departamental de Antioquia, estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual, para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

[...]".

Indica como normas infringidas los artículos 1, 2, 18 y 19 de la Constitución Nacional, para luego de desarrollar el concepto básico de la violación, cimentar la argumentación en dos cargos: LA VULNERACION AL ESTADO LAICO y LA VULNERACIÓN A LA LIBERTAD E IGUALDAD RELIGIOSA, en los siguientes términos:

Plantea la actora que con la ley señalada, se desconoce el pluralismo, el carácter laico del Estado y el deber de neutralidad en materia religiosa, al reconocer la norma un trato preferente de carácter presupuestal que se le da a la religión católica respecto de los demás cultos -vulnerando así lo dispuesto en los artículos 1 y 19 de la Carta-, y los fines esenciales del Estado, al autorizar "que una partida presupuestal del municipio esté dirigida a promover conmemoraciones religiosas católicas, en posible detrimento de otros derechos de la colectividad -artículo 2 de la Constitución Política de Colombia".

Aduce la accionante que la condición de Estado laico impone la nula injerencia de cualquier organización o confesión religiosa en el gobierno, o en cualquiera de las ramas de poder. Por lo cual, se impone el principio de neutralidad ampliamente desarrollado por la jurisprudencia, para soportar su aserto cita la demandante la sentencias C-350 de 1994, C-766 de 2010, C-817 de 2011 y C-224 de 2016.

Con base en lo disertado afirma la demandante que la norma acusada vulnera los preceptos constitucionales referenciados, al desconocer los principios de laicidad y neutralidad del Estado en materia religiosa. Por cuanto, brinda un privilegio a la comunidad católica específicamente, señalando que el presupuesto debe estar destinado para satisfacer intereses generales de sus habitantes, al momento de favorecer un evento religioso como es la semana santa de la parroquia Santa Gertrudis la Magna de Envigado, Antioquia, lo cual perjudica los intereses de los ciudadanos de

dicho municipio no practicantes.

Adosa la accionante que la norma en cuestión transgrede la libertad e igualdad religiosa, y para el efecto con base en lo dispuesto en la sentencia C-224 de 2016 indica que con la inversión de recursos del erario el Estado termina por adherirse a actos simbólicos de una iglesia, adopta políticas que tienen como fin promover o beneficiar una confesión religiosa, y estimula conmemoraciones que solo conciernen a la iglesia católica. Actuaciones que la jurisprudencia ha reconocido incompatibles con los principios de laicidad del Estado y neutralidad en materia religiosa, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad de la norma que se somete a examen.

Bajo la óptica de la accionante, las tradiciones y eventos religiosos de carácter colectivo pueden hacer parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación, pero esta sola circunstancia no las hace gozar del régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad y estímulo determinado por el Congreso de la República en la Ley 397 de 1997, según modificada, puesto que para tal fin deben ser incluidas por el Ministerio de Cultura en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a criterios de valoración previamente definidos.

Por último, dice la demandante que la disposición cuestionada vulnera los artículos 18 y 19 de la Carta Política, que reconocen y protegen la libertad de cultos, por cuanto, al autorizar la asignación de recursos públicos para beneficiar a cierta actividad religiosa, el Estado está ejerciendo influencia directa e indirecta sobre dichas libertades, ya que podría haber una coerción indirecta frente a quienes no pertenecen a la religión católica.

MOTIVACIONES DEL CONCEPTO

De conformidad a la exposición de motivos dispuesta por la Cámara de Representantes del Congreso de la República para expedir la Ley demandada en su artículo 8, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado Antioquia y se dictan otras disposiciones, se fundamenta el proyecto de Ley en un primer aspecto histórico y en un segundo legal, así:

“El presente proyecto de ley es el resultado de una búsqueda comunitaria por la protección del patrimonio histórico, cultural, tradicional y de devoción de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia, basada en las vivencias de hombres y mujeres del municipio de Envigado, quienes año a año, en cada Semana Santa, han celebrado su fe, creando, manteniendo y transmitiendo tradiciones, costumbres, prácticas, técnicas, conocimientos y experiencias. Esta búsqueda fue apoyada por la Administración Municipal, el Concejo Municipal y la Secretaría de Educación para la Cultura, instituciones convencidas de la importancia de dar a conocer la riqueza de una cultura propia, dando cumplimiento al Acuerdo número 006 de 2009 (febrero 24 del 2009), ¿por medio del cual se constituye la lista indicativa de candidatos a bienes de interés cultural para su futura declaratoria de patrimonio cultural material e inmaterial del municipio de Envigado y se incluye en ella la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna, sus actividades propias y complementarias y se dictan algunas disposiciones¿. Lo anterior justifica la presente iniciativa mediante la cual se pretende destacar la preponderancia y el valor histórico que enmarca esta celebración no sólo para el Municipio de Envigado, de Antioquia, sino para el país en general.

La celebración de la Semana Santa en Envigado es una tradición tan antigua como el territorio mismo donde se construyó la iglesia. Los envigadeños son herederos de una creencia religiosa católica y celebran la Semana Mayor desde siglos atrás hasta hoy. Han sido muchas las transformaciones de esta realidad: los cambios de hábitos, ideas, maneras de hacer las cosas, las cosas mismas que la componen y las generaciones que por ella han transitado; lo anterior, justifica aún más la aprobación del proyecto de ley presente.

(...)

La Norma Superior dispone que es obligación, no solo del Estado sino de las personas proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación (artículos 8º y 95, numeral 8) y les da al patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 63 y 72). En el artículo 72, declara que el Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado y que la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares.

La Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, no solo se refirió al patrimonio cultural de la Nación respecto de bienes materiales, sino que incluyó como parte del patrimonio cultural las manifestaciones de cultura inmaterial.

No obstante, mediante la Ley 1185 de 2008 (modificatoria de la Ley 397 de 1997) hace referencia al patrimonio cultural inmaterial y propone, en uno de sus capítulos, la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del PCI, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

En lo tocante, al Patrimonio Cultural de carácter material e inmaterial, la ley señala lo siguiente:

Artículo 4°. 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.

Asimismo, mediante esta ley se establece la conformación de una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), que tiene como fin registrar estas manifestaciones culturales; el desarrollo de un Plan Especial de Salvaguardia (PES) para asegurar su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción, y la identificación de las herramientas necesarias para el buen desarrollo de estos procesos. Igualmente, se establece un incentivo tributario para quienes inviertan en la salvaguardia de este tipo de patrimonio.

Las manifestaciones del patrimonio de naturaleza intangible están relacionadas con los saberes, los conocimientos y las prácticas relativos a varios campos, entre otros,

así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural (véase el artículo 8° del Decreto número 2941 de 2009, ¿por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial).

Los eventos o festividades culturales tradicionales de carácter colectivo comprenden acontecimientos sociales periódicos, de carácter participativo. Se realizan en un tiempo y un espacio definidos, cuentan con reglas habituales y excepcionales, y contienen elementos constructivos de la identidad de una comunidad, como es el caso de la celebración de la Semana Santa en la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia.

Así, se observan claramente los fundamentos tanto materiales como jurídicos, para que se declare Patrimonio Cultural de la Nación la celebración de la Semana Santa en la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia, hecho que permitiría la conservación o perpetuación de esta conmemoración, donde se refleja una cultura necesaria no solo para las generaciones presentes sino para las futuras. Por las consideraciones antes expuestas, es que esta iniciativa pretende esencialmente convertirse en un factor de cohesión del tejido social de la cultura colombiana....”.

De otra parte la H. Corte Constitucional en fallo emitido en caso similar definido en la sentencia C-441 de 2016 que declara exequible la Ley 1767 de 2015, sostiene:

“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”. 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, salvaguardia y divulgación del “patrimonio cultural de la Nación”.

En lo atinente al alcance del Patrimonio Cultural de la Nación, el alto Tribunal Constitucional explicita:

“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”.

Y en lo referente a las competencias del Congreso de la República para autorizar gastos públicos, dice:

“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”.

La actora en la presenta demanda de naturaleza constitucional centra su cuestionamiento en torno del artículo 8 de la Ley 1812 de 2016, que impone trato preferente de carácter presupuestal que se da a la religión católica frente a los demás cultos religiosos, transgrediendo las normas constitucionales que deprecia como infringidas.

Sobre el punto y estando claro que la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis de Magna de Envigado, Antioquia, es declarada como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, por reunir los presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales dispuestos para tales efectos, a saber a voces de la jurisprudencia constitucional:

“La Ley 397 de 1997, 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 2009¹ 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*”.

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

¹ “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).

confesiones religiosas pueden no solo ser titulares, sino incluso generadoras de patrimonio cultural², norma 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 mecanismos para readquirirlos”, lo que reafirma que en algunas ocasiones el patrimonio cultural de la Nación puede tener origen religioso³”.

De donde se colige en las propios términos de la H. Corte Constitucional “*que el patrimonio cultural de la nación, puede componerse de manifestaciones religiosas, las cuales deben ser objeto de protección por parte del Estado colombiano*”.

En este orden de ideas, y visto el trasegar histórico y cultural de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis de Envigado, Antioquia, centro de la identidad no solo religiosa sino sociológica y cultural del municipio, de la región y del país en general, que permite ser calificado indudablemente como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, y por ello de contera, amparada por el régimen de protección y salvaguarda de las manifestaciones culturales al integrar el patrimonio de la nación.

² “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 4° de la Ley 397 de 1997.

³ 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)

Con e fin de dilucidar l régimen de protección y salvaguarda de las manifestaciones culturales que constituyen patrimonio de la Nación, aduce la H. Corte Constitucional en su sentencia C-441 que se viene comentando, que “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 -BIC⁴-, en el caso de bienes materiales; (ii) como a las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial -LRPCI⁵. 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 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 – gobernaciones, 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”.

“En cuanto al procedimiento de reconocimiento de manifestaciones culturales, incluyendo los eventos religiosos, la normatividad mencionada y en especial el Decreto 2491 de 2009⁶ y la Resolución 330 de 2010, establecieron que se debe

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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

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 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”.

Se apoya la 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*”.

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

“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

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).

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 Salvaguarda⁷, que son propias a las expresiones incluidas en la LRPCI.

“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 manifestación⁸.

“Para el caso de los municipios⁹, lo anterior encuentra sustento constitucional en el artículo 311 superior, el cual establece que a éstos le corresponde “*prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*”. Por su parte, el artículo 313-9 de la Constitución

⁷ Artículo 16 del Decreto 2941 de 2009.

⁸ 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).

⁹ Por su parte, la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*” establece como competencias del municipio, las siguientes: “76.8. En cultura 76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. 76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio. 76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana. 76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural. 76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.”

faculta a los concejos municipales para “*dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio*”.

“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*”.

Respecto de la competencia del Congreso de la República para autorizar gasto público, recuerda 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. Hace referencia a las sentencias C-360 de 1996, C-290 de 2009, C-373 de 2010, C-755 de 2014, C-948 de 2014 y a la C-224 de 2016, para considerar “*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*”.

En cuanto a los principios de laicidad y neutralidad del Estado en materia religiosa, indica el Tribunal constitucional que *“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 constitucional¹⁰”*.

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 Salvaguarda¹¹, que son propias a las expresiones incluidas en la LRPCI.

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 manifestación¹².

¹⁰ 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.

¹¹ Artículo 16 del Decreto 2941 de 2009.

¹² 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).

Para el caso de los municipios¹³, lo anterior encuentra sustento constitucional en el artículo 311 superior, el cual establece que a éstos le corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”. Por su parte, el artículo 313-9 de la Constitución faculta a los concejos municipales para “dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

Concluye con lo que fue reconocido en la Sentencia C-224 de 2016. Entonces, de acuerdo a la nutrida jurisprudencia constitucional de la H. Corte Constitucional 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. *Lo anterior aunado a los abundantes pronunciamientos¹⁴ en los que la jurisprudencia constitucional ha abordado el principio de laicidad, sintetizados en el capítulo 8º de la sentencia C-224 de 2016.*

Se considera que de los antecedentes legislativos se puede evidenciar con precisión no solamente las manifestaciones religiosas de larga tradición –por más de 240 años– propias de la colectividad Antioqueña con la celebración de la Semana Santa en la Parroquia Santa Gertrudis de Envigado, sino que también están patentes circunstancias consolidadas culturales, de turismo, y emblemáticas para la comunidad de la región, ancladas a férreas tradiciones con gran impacto económico y social. De

¹³ Por su parte, la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*” establece como competencias del municipio, las siguientes: “76.8. En cultura 76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. 76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio. 76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana. 76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural. 76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.”

¹⁴ 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.

ahí, que estén presentes los criterios jurisprudenciales de pertinencia, representatividad, relevancia, naturaleza e identidad colectiva, vigencia, equidad y responsabilidad. Estos juicios enunciados y desarrollados por la jurisprudencia fueron abordados en el asunto aquí examinado por el legislador, como se hace evidente en la exposición de motivos no solamente en el acápite histórico y legal sino en los demás que la integran, cuando se expone:

“Justificación

El presente proyecto de ley tiene como objetivo declarar como Patrimonio Cultural de la Nación la CELEBRACIÓN DE LA SEMANA SANTA EN LA PARROQUIA SANTA GERTRUDIS DE ENVIGADO, ANTIOQUIA, que desde hace 240 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 DE LA PARROQUIA SANTA GERTRUDIS LA MAGNA DE ENVIGADO, la cual ha venido promoviendo la cultura, espiritualidad, solemnidad y religiosidad de la ciudadanía envigadeña y de los turistas que se desplazan desde diferentes partes del país y el mundo para participar de la celebración.

En reconocimiento a esta gran celebración, el Concejo Municipal de Envigado mediante Acuerdo Municipal número 006 de 2009 incluyó a la Semana Santa de Santa Gertrudis en la lista Representativa de Candidatos a Patrimonio del municipio así como el Consejo Departamental de Patrimonio dio su aval para incluirla en la lista de Patrimonio de Antioquia, reconociéndole como máxima expresión Cultural-Religiosa del municipio de Envigado, su especificidad de la cultura antioqueña y los colombianos en general.

Igualmente hay que destacar que algunos actos propios de esta festividad fueron replicados por otros Municipios del País, que hoy adelantan trámites similares e incluso lograron reconocimiento nacional tal como se especifica a continuación:

La Semana Santa en Popayán (Cauca) es reconocida por la Ley 891 de 2004, por la cual se declara Patrimonio Cultural Nacional las procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, expedida por el Congreso de la República. Además cuenta con la Resolución número 2433 de 2009 expedida por el Ministerio de Cultura que incluye las Procesiones de Semana Santa de Popayán, Cauca en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y se aprueba su Plan Especial de Salvaguardia. Finalmente la Unesco certifica la inclusión de esta manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad en el año 2009.

La Semana Santa en Mompox (Bolívar) es reconocida a nivel nacional, pero a diferencia de la anterior no ha tenido éxito en su declaratoria a nivel legislativo a pesar de las iniciativas que se han presentado en el Congreso, mediante el proyecto de ley radicado con el número 228 de 2008 en el Senado y 263 de 2008 en la Cámara, este proyecto de ley buscaba que el Congreso de Colombia reconociera la importancia de la Semana Santa del municipio de Mompox, departamento de Bolívar, como expresión del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, también exhortaba al municipio de Mompox y a la Corporación Autónoma de Semana Santa, Corosanta, para que adelantara los trámites necesarios ante la Gobernación de Bolívar y ante el Ministerio de Cultura para la inscripción de la Semana Santa de Mompox en la lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

La Semana Santa en Pamplona (Norte de Santander) es también una de las manifestaciones contemporáneas a la Semana Santa de Tunja y cuenta con un importante respaldo político en el Congreso de la República, de tal modo que hoy se encuentra en aprobación de tercer debate en el Senado de la República el Proyecto de ley número 165 de 2012, ¿por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones¿, que tiene como objetivo fundamental que la Semana Santa del municipio de Pamplona 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.

Luego de esta comparación podemos concluir que las manifestaciones religiosas en todo el país revisten de gran importancia en las regiones; es por ello que en algunos departamentos se han empezado a generar iniciativas que coadyuven el rescate, protección, conservación y promoción de estas manifestaciones que trascienden de lo religioso a lo cultural, vinculando de este modo asociaciones, corporaciones, fundaciones y en general a la comunidad en torno de estas celebraciones culturales.

Además es de resaltar que la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna, es reconocida a nivel mundial[23][23][4], pues su celebración igual que en otras ciudades de América Latina data del siglo XVI.

La Semana Santa en la ciudad de Envigado se desarrolla con la colaboración de toda la comunidad. Sin embargo, desde el 15 de marzo del 2009 se conformó la Junta de Semana Santa, su propósito es velar por la organización y preservación de la Semana Santa según lo dispuesto en el Acuerdo número 6 de 2009 del Concejo Municipal de Envigado, por medio del cual se pretende declarar la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna como patrimonio cultural material e inmaterial.

Se reunieron en el 2009 para instaurar esta instancia que se encarga de organizar la Semana Santa. Se citan entre una y dos veces al año para delegar en los diferentes grupos las diferentes responsabilidades. Dentro de sus funciones se encuentran: la elección del representante de las Cofradías, la verificación de la organización adecuada de las cofradías, la veeduría y protección de la imaginería, la organización logística de todos los procesos de la Semana Santa, la elaboración de inventarios de los bienes de la parroquia relacionados con la Semana Santa, entre otras.

La Semana Santa de la Iglesia Santa Gertrudis La Magna de Envigado cuenta con 36 pasos en las procesiones y la representación del Calvario en el templo. Los pasos están a cargo de 23 grupos que se encuentran en tránsito para constituirse como Cofradías. Cada grupo reúne como mínimo entre 25 y 30 integrantes-cofrades, que viven la Semana Santa con la devoción y la convicción de que su labor va más allá de funciones como cargar, decorar, administrar dineros, gestionar materiales y preservar las imágenes; han asumido su oficio como una tradición viva que se ha conservado por generaciones y debe protegerse porque sus propósitos fortalecen la identidad y cultura del territorio que habitan.

Por lo anterior el presente proyecto busca reconocer a la CIUDAD de Envigado, a la CURIA ARZOBISPAL y a la JUNTA DE SEMANA SANTA, como gestores y garantes del rescate de la tradición cultural y religiosa de la SEMANA SANTA DE LA CIUDAD DE ENVIGADO, siendo el presente un instrumento de homenaje y exaltación a su invaluable labor. Es necesario reconocer a una población que lleva dos siglos organizando los pasos de las procesiones de la Semana Santa.

Por otro lado el presente proyecto de ley pretende involucrar al Gobierno nacional en el fomento, promoción, conservación, divulgación y desarrollo de la Semana Santa en Envigado como una manifestación cultural inmaterial, siendo una función del Ministerio de Cultura, ¿promover las manifestaciones culturales de la Nación a través de la realización de eventos institucionales y apoyar los que se realicen a nivel municipal o regional¿.

Teniendo en cuenta que la Semana Santa de la Ciudad de Envigado es una manifestación del Patrimonio Inmaterial y se encuentra dentro de la categoría de Actos Culturales y Eventos Religiosos tradicionales de carácter colectivo, tal como lo contempla el Decreto número 2941 de 2009, el presente proyecto de ley ordena la inclusión de la Semana Santa en Envigado en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del Orden Nacional, por parte del Ministerio de Cultura; pues significa la concreción de varios criterios indispensables en la declaratoria pretendida; observando las disposiciones contempladas en el artículo 9° del Decreto número 2941 de 2009 encontramos que la Semana Santa de la Ciudad de Envigado es:

Pertinente: *Pues es un evento religioso tradicional de carácter colectivo, que involucra la 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.*

Representativa: *La conmemoración de la Semana Santa en Envigado agrupa el sentir religioso de los envigadeños y antioqueños, que desde su fundación han celebrado*

con fervor; es así que la Semana Mayor representa toda una organización de fama nacional alrededor de las procesiones.

Relevante: *Es el evento con más trascendencia del municipio, y uno de los más importantes del departamento de Antioquia, 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. Es de resaltar la importancia que significa la semana para el comercio, pues la afluencia de turistas incentiva el comercio.*

Naturaleza e identidad colectiva: *Como se anotó en líneas anteriores, las ceremonias de Semana Santa son organizadas por la Junta de Semana Santa y los diferentes grupos organizadores, que generación tras generación inculcan estos principios para así lograr una tradición que se remonta al siglo XIX. Es por ello que en Envigado la celebración de la Semana Santa se ha venido arraigando desde hace más de 200 años.*

Vigencia: *La Semana Santa en la Ciudad de Envigado toma fuerza a medida que pasan los años; este reconocimiento se lo han venido dando diferentes instancias que exaltan esta celebración como la más solemne en el municipio y el departamento.*

Equidad: *Pues el uso, goce y disfrute de 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.*

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, sobre todo, a la salvaguarda de la historia y tradiciones propias de la comunidad”.*

En estas condiciones de manera alguna el legislados infringió los artículos 1, 2, 18 y 19 de la Carta Política en los términos que lo deduce la aquí demandante, no prosperando sus pretensiones de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley 1812 del 27 de octubre de 2016.

CONCEPTO

Con fundamento en los argumentos expuestos, si lo considera así procedente la H. Corte Constitucional, se impone declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 8 de la Ley 1812 de 2016.

Con toda atención;



CANDIDA ROSA ARAQUE DE NAVAS

Académica Correspondiente

Academia Colombiana de Jurisprudencia