

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-No vulnera los principios de neutralidad, pluralismo, igualdad y libertad religiosa/NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-Bajo ciertas condiciones es posible salvaguardar, incluso a través de la asignación de finanzas públicas, manifestaciones culturales con connotaciones religiosas

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN FRENTE A LA ASIGNACION DE PARTIDAS PRESUPUESTALES-No desconoce la prohibición constitucional de decretar erogaciones que no estén destinadas a satisfacer derechos reconocidos

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-Contenido y alcance

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-Asignación de partidas presupuestales

PROCESIONES DE SEMANA SANTA EN POPAYAN-Inscripción en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad ante la UNESCO/PROCESIONES DE SEMANA SANTA EN POPAYAN-Inclusión en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación/PROCESIONES DE SEMANA SANTA EN POPAYAN-Valor cultural

SUBVENCIONES PUBLICAS AL PATRIMONIO CULTURAL CON REFERENTES RELIGIOSOS-Unificación de jurisprudencia

PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Facultad del Congreso para autorizar la financiación pública aun cuando tenga vínculo religioso

PRINCIPIOS ORIENTADOS A LA PROTECCION DE LA CULTURA-Consagración constitucional/MANIFESTACIONES CULTURALES-Financiación del Estado/FINES ESENCIALES DEL ESTADO-Consagración constitucional

TRATADO DE DERECHOS HUMANOS-Aprobación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial/CONVENCION PARA LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Reconocimiento internacional

PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Definición/PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL- Característica/PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Manifestación/PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Medidas de salvaguardia

PATRIMONIO CULTURAL-Consagración constitucional/PATRIMONIO CULTURAL-Protección del Estado/PATRIMONIO CULTURAL-Derecho cultural/CONVENCION PARA LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Regula un derecho cultural/PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Integración

PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Salvaguardia del Estado, incluso con adopción de medidas financieras

CONSTITUCION POLITICA-No estatuye ninguna prohibición de salvaguardar el patrimonio cultural asociado al hecho religioso/PRINCIPIOS DE PLURALISMO, DIVERSIDAD Y LIBERTAD RELIGIOSA-Consagración constitucional/CONSTITUCION POLITICA-Prohíbe la discriminación por motivos de religión

SALVAGUARDIA POR EL ESTADO DEL PATRIMONIO CULTURAL VINCULADO AL HECHO RELIGIOSO Y DESTINACION DE PARTIDAS PRESUPUESTALES-Jurisprudencia constitucional

LIMITES DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL CONEXO AL FENOMENO RELIGIOSO-Unificación de jurisprudencia

CONTROL DE CONTITUCIONALIDAD DE LEYES SOBRE FINANCIACION PUBLICA DE BIENES O MANIFESTACIONES CONEXAS A LO RELIGIOSO-Jurisprudencia constitucional

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-Justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente

Referencia: Expediente D-11345

Actora: María Isabel Ávila Reyes.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de 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, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones’.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución, la ciudadana María Isabel Ávila Reyes demanda el artículo 4º de 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, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones’. En su concepto, esta norma vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 19 y 136 de la Carta Política. Mediante auto del 18 de abril de 2016, la Corte Constitucional admitió la demanda y ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, al Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia, a la Confederación de Comunidades Judías, a la Iglesia Evangélica Luterana de Colombia, al Centro Islámico y Asociación Benéfica de Maicao, a la Asociación de Ateos y Agnósticos de Bogotá. al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a Dejusticia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Teología de la Pontificia Universidad Javeriana, y a la Dirección del Programa de

Humanidades de la Universidad de la Sabana. Por último, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto sobre el asunto, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 nums 1 y 2).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.602 del 7 de julio de 2004:

“LEY 891 DE 2004

(julio 7)

‘Por la cual se declara Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento Nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones’

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

ARTICULO 4. A partir de la vigencia de la presente ley las administraciones nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán estarán autorizadas para asignar partidas presupuestales en sus respectivos presupuestos anuales, destinadas a cumplir los objetivos planteados en la presente ley.

El Gobierno Nacional queda autorizado para impulsar y apoyar ante los Fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

PARÁGRAFO. Las apropiaciones autorizadas dentro del Presupuesto General de la Nación, deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión”.

III. LA DEMANDA

3. La ciudadana María Isabel Ávila Reyes instaura acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de 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, se declara monumento Nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones’. En su concepto, dicha norma vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 19 y 136-4 de la Constitución, por los siguientes motivos:

3.1. Según la demanda, la norma acusada autoriza “a la administración nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán para asignar partidas presupuestales en sus respectivos presupuestos anuales”, con el fin de cumplir los objetivos de la Ley. Señala, no obstante, que la Ley “tiene por objeto otorgar privilegios a una organización religiosa particular; en este caso católica”, por lo cual se desconoce un grupo de principios constitucionales. Desde el punto de vista de la accionante, en un Estado Social de Derecho y laico “los dineros del erario público [...] se debe[n] utilizar para satisfacer necesidades en pro del interés general, ya que las personas con religiones distintas a la católica o no creyentes, se estarían excluyendo en este caso, a esos beneficios otorgados de recursos que son para el bienestar general de la Nación”. El precepto cuestionado, al admitir que se destinen partidas presupuestales a la financiación de un culto religioso específico, vulnera en primer lugar el Preámbulo, que ya no reconoce a la religión católica como la de la Nación y por tanto declara la neutralidad en materia religiosa, y establece entre otros principios fundamentales el de igualdad. En segundo lugar, viola los artículos 1 y 2 de la Constitución, por cuanto no honra el interés general y el pluralismo sino que privilegia financieramente solo a un grupo religioso, con lo cual además desconoce otros principios y derechos contemplados en la Carta.

3.2. En efecto, la acción pública aduce que la disposición bajo examen consagra un trato más favorable para la congregación religiosa católica, y en esa medida establece un tratamiento discriminatorio respecto de las demás asociaciones religiosas y de quienes no

profesan ninguna religión, por lo cual considera que se viola el artículo 13 de la Constitución. Del mismo modo, la norma acusada desconoce la libertad de cultos contemplada en el artículo 19 de la Carta, al favorecer una religión en específico aunque sea mayoritaria. Finalmente, señala que se vulneran los numerales 1 y 4 del artículo 136 de la Constitución, ya que se trataría de un precepto que decreta donaciones o auxilios a favor de una entidad o celebración religiosa, sin proporcionalidad alguna. Dice que hay otras formas no estatales de financiar la Semana Santa, que no supondrían un daño tan significativo e indebido en la programación y ejecución presupuestal.

IV. intervenciones

4. El Ministerio de Cultura interviene en dos momentos, dentro del término fijado para ello, en primer lugar para presentar algunos elementos de contexto normativo, y luego para solicitar un fallo inhibitorio o, en subsidio, que se declare exequible el precepto acusado. En el escrito radicado el 18 de mayo de 2016, el Ministerio en primer lugar solicita emitir un fallo inhibitorio, por cuanto en su criterio la demanda no presenta razones claras, específicas y suficientes para sustentar sus cargos. En realidad, asegura que la actora se limita a señalar como violados determinados principios constitucionales, “sin adecuarlos de manera coherente con la norma acusada y sin explicar cómo cada una de las disposiciones constitucionales invocadas resultan violadas”. De acuerdo con el Ministerio, la ciudadana demandante afirma que el Estado es laico y que por ello no puede promover ninguna religión en particular, “como si el objeto de la ley fuese el adscribirse a un culto o promover una religión específica por parte del Estado y no la razón cultural invocada por el legislador”. La acción, para ser apta, ha debido tener en consideración las características concretas de la norma, y en consecuencia tomar en cuenta que las procesiones de Semana Santa y el Festival de Música religiosa de Popayán han sido declaradas Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO.

5. No obstante lo cual, estima que un eventual pronunciamiento de fondo debe ser de exequibilidad. Explica que las procesiones como ritual, y la Semana Santa en Popayán específicamente, tienen profundas raíces históricas. En cuanto a la Semana Santa en Popayán, asevera que “se encuentra documentada desde 1556 y consta que en 1558 Felipe II suscribió la real cédula que autorizaba las procesiones en Popayán”. Para caracterizarlas con mayor precisión, la intervención apela a diversas publicaciones en las cuales se observa

que si bien las procesiones de Semana Santa responden en parte a un canon oficial de carácter religioso, lo cierto es que ese canon no es otra cosa que una partitura susceptible de diversas representaciones y vivencias, que se diferencian entre sí en función de la cultura, el momento histórico y otros factores determinantes de la idiosincrasia colectiva. Por lo cual, el Ministerio afirma que las procesiones de Semana Santa de origen colonial “poseen un claro trasfondo histórico y cultural que impide caracterizarlas como un acto esencial o exclusivamente religioso o cultural”. Estas características no religiosas se manifiestan de diferentes maneras. Las procesiones de Semana Santa de origen colonial aún tienen vestigios propios del pasado, y así presenciarlas es una ventana de acceso a formas antiguas de culto. Además, están constituidas por patrimonio cultural tangible cristalizado en obras de arte, que en tanto se exhiben en el espacio público adquieren relevancia secular. Estas procesiones forman parte también del patrimonio cultural intangible, toda vez que consisten en la puesta en escena teatral de una tragedia. Finalmente, las procesiones de Semana Santa en Popayán despiertan también interés académico, turístico y estético, lo cual indica que hay entonces suficientes motivos seculares para que sean receptáculo de finanzas públicas, y para que la norma supere el juicio de constitucionalidad.

6. Aparte de lo cual, el valor cultural de la Semana Santa de Popayán aparece acreditado por el hecho objetivo de haber sido incorporada por el Ministerio de Cultura, mediante Resolución 2433 de 2009, en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, y declarada por la UNESCO como patrimonio cultural intangible de la humanidad. Estos dos reconocimientos institucionales presuponen que la Semana Santa de Popayán cumple una serie de condiciones objetivas, reguladas en la ley y en tratados internacionales, indicadoras de valor cultural suficiente. En vista de su importancia cultural, la decisión legislativa de proteger la Semana Santa de Popayán coincide además con la práctica comparada, pues puede verse que en Europa la Unión Europea y otros ordenamientos del continente han reconocido que la impronta religiosa del patrimonio cultural europeo no puede constituirse en obstáculo para darle a este protección de las autoridades, o siquiera para clasificarlo como objetivo del apoyo estatal. Por lo demás, la norma legal acusada simplemente autoriza asignaciones presupuestales con destino al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley, y en modo alguno las ordena, de manera que no se desconocen la Constitución ni la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

7. En otro momento del trámite, el Ministerio presentó un memorial con el fin de presentar un panorama sobre el régimen constitucional y legal en materia de protección del patrimonio cultural y de los bienes declarados de interés cultural nacional. Señala en este escrito que el marco jurídico le impone al Estado el deber de hacer apropiaciones presupuestales para la conservación y protección de las Procesiones de Semana Santa y del Festival de Música Religiosa de Popayán al ser patrimonio cultural inmaterial nacional (artículos 154, 345, 346 y 351 de la Constitución). Asimismo, se refirió a la Ley 1185 de 2008 por la cual se fijaron procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio cultural de la Nación. Con fundamento en lo anterior, consideró que el artículo 4º de la Ley 891 de 2004 “será 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 las procesiones de Semana Santa y festival de música religiosa de Popayán, conservando el principio de legalidad, y respetando el procedimiento de apropiaciones presupuestales”. En este punto, resaltó que las procesiones de semana santa de Popayán fueron incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Inmaterial Nacional, por medio de Resolución 2433 de noviembre de 2010, y desde el 2009 pertenecen por declaración de la UNESCO a la LRPCI de la humanidad.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT

8. El ICDT conceptúa que el precepto demandado debe declararse exequible. En su concepto, el objetivo de la Ley a la cual pertenece la norma cuestionada es proteger una tradición que integra el patrimonio cultural de Colombia y, por tanto, “no es posible concluir que se está privilegiando a un grupo” pues se trata de celebraciones que “trascienden el ámbito religioso”, al constituir parte del patrimonio cultural e inmaterial del país. No existe tampoco, desde su punto de vista, extralimitación del Congreso al autorizar partidas presupuestarias para la promoción y protección del patrimonio cultural de la nación, pues con ello se cumplen los deberes del Estado consagrados en el artículo 79 de la Carta.

Universidad de La Sabana, Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas

9. El ciudadano Hernán Alejandro Olano, en condición de 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, y como miembro

correspondiente de las Academias de Historia Eclesiástica de Colombia, de Boyacá y Cundinamarca, solicita declarar exequible la norma acusada. Tras describir la normatividad constitucional y legal aplicable a la protección de la cultura, observa que en especial de acuerdo con la Ley 397 de 1997 junto con sus reformas, pueden ser objeto de protección por parte del Estado como patrimonio cultural no solo manifestaciones religiosas -como ocurre con las procesiones de Semana Santa en Tunja y Popayán- sino también otras no religiosas -como el Carnaval de Barranquilla- e incluso contrarias al sentimiento religioso -como Festival del Diablo de Río Sucio, Caldas-. Lo cual por sí mismo no contraría ni el carácter no confesional del Estado colombiano, ni tampoco vulneraría la igualdad, por cuanto se trata es de proteger costumbres, rituales y conmemoraciones con valor cultural, que no tienen en igual grado otras manifestaciones. El hecho de que una práctica, ceremonia o actividad cultural sea, además, portadora de símbolos religiosos no implica un límite a la posibilidad de recibir apoyo estatal, pues si así fuera se pondría en peligro el legado cultural de la historia colonial, notoriamente dominada por el sentimiento religioso.

10. Sostiene que la Semana Santa en Popayán es un “evento cultural, tradicional, espiritual, turístico y religioso”. La organización de la Semana Santa está a cargo principalmente de la Junta Permanente Pro Semana Santa, pero en ella participan artesanos, ebanistas, orfebres, carpinteros, alfareros, costureros, zapateros, que se encargan de elaborar o restaurar las imágenes, la indumentaria, las andas y los pasos que son necesarias no solo para los símbolos de la procesión, sino también para las personas que intervienen en su realización, tal como ocurre con cargueros, sahumeros, síndicos, moqueros, regidores, alumbrantes, músicos, agrupaciones corales, ñapangas, instituciones educativas de la ciudad, y otro grupo de entidades y asociaciones. La Junta cuenta con un taller para restauración de imágenes, andas y doceles, y se complementa con las agrupaciones de artesanos de la región. La organización del evento, que se celebra desde 1556, se toma todo el año, y en ella no solo se coordinan las actividades propias de la Semana Santa sino también talleres para niños en los cuales se los instruye en la elaboración de imágenes de las procesiones en miniatura. Junto a los colores, las imágenes y los sonidos musicales, la intervención destaca también los olores provenientes de las flores, del sahumerio y de la cera derretida de los cirios.

11. La CJIC interviene para defender la disposición legal cuestionada. En su sentir, el artículo 2 de la Constitución establece entre otros fines el de proteger las creencias religiosas de todos los habitantes. Asimismo, de acuerdo con el artículo 7 de la Carta, es deber del Estado proteger la diversidad étnica y cultural. En tal sentido, el Estado Laico debe interpretarse no para quitar apoyo a un evento religioso específico, que cuente con valor cultural sino como un principio para “otorgar ayuda a todos los que puedan necesitarla”. Finalmente, afirma que la demanda tiene defectos por manifestar contradictoriamente que los recursos no deben darse por ley sino por acto de las entidades territoriales.

Junta Permanente Pro-Semana Santa Popayán – Cauca – Colombia

12. La Junta Permanente Pro- Semana Santa Popayán – Cauca – Colombia le solicita a la Corte declarar exequible la previsión cuestionada. Señala que es agrupación a cargo de organizar y poner en marcha la Semana Santa, pero es una entidad laica sin ánimo de lucro, a la cual pertenece un grupo amplio de personas no vinculadas al clero, ni dependientes de la Iglesia Católica. En este sentido, indica que es importante diferenciar en la Semana Santa de Popayán los ritos y actos litúrgicos celebrados por la Iglesia, de los actos laicos propios de las procesiones, pues la norma cuestionada se refiere a estos últimos, en los que participa la Junta, y no a los primeros, que son responsabilidad de la Iglesia. Reconoce que las procesiones de Semana Santa tienen entonces un componente religioso, pero asegura que su significado para la población payanesa, caucana y del mundo trasciende lo religioso, pues constituye el reflejo de una tradición histórica y cultural con cerca de 460 años. De hecho, subraya que sin perjuicio de sus características durante la colonia, actualmente estas procesiones “son más cultura y tradición que manifestación de la religiosidad de un pueblo”. Las procesiones son portadoras de valor cultural por aspectos inmateriales tales como “el saber hacer, la tradición oral, los imaginarios y las percepciones sensoriales, todo lo cual se plasma en lo material, a saber, las imágenes, las tallas, los vestuarios, el desfile procesional, entre otros”. La participación en las procesiones no está, por lo demás, limitada solo a los feligreses sino que de hecho en ella participa cualquier persona, con independencia de su religión. Precisamente por su valor cultural las procesiones de Semana Santa en Popayán fueron declaradas como Patrimonio Cultural Intangible de la Humanidad.

13. La intervención enfatiza en que, conforme a lo anterior, la norma no contradice la

Constitución, tal como esta ha sido interpretada por la jurisprudencia, por cuanto en la financiación pública de las procesiones de Semana Santa en Popayán el objetivo principal o protagónico es el fomento de una manifestación cultural, histórica y con repercusiones turísticas y económicas, y no la exaltación de una religión o culto religioso. De hecho, sostiene que este caso se diferencia del resuelto recientemente en la sentencia C-224 de 2016, en la cual se declaró la inexequibilidad de una disposición que autorizaba asignar presupuesto para la financiación de la Semana Santa en Pamplona. En su concepto, en este caso, primero, estamos ante una manifestación declarada por la UNESCO como Patrimonio Cultural Intangible de la Humanidad, lo cual no ocurría con las procesiones de Semana Santa en Pamplona. Segundo, en esta ocasión la recepción de las finanzas públicas le corresponde a una Junta de integración laica, mientras en la C-224 de 2016 se hizo notar la presencia notoria de la arquidiócesis de Pamplona. Tercero y último, en la exposición de motivos de la norma cuestionada el elemento cultural es dominante, a diferencia de lo que se observó en la Ley sobre procesiones en Pamplona, donde el objetivo era el fortalecimiento de la religión católica. Finalmente, la Junta señala que las procesiones de Semana Santa en Popayán aportan un importante flujo de recursos al municipio y al departamento, y por lo demás afirma que si no es por la financiación estatal habría un riesgo objetivo de no poder realizarse en el futuro:

“[l]a inversión de recursos públicos en las Procesiones de Semana Santa, como industria cultural, no solo constituye una expresión de la necesaria salvaguardia de una tradición y patrimonio cultural inmaterial. En efecto, si bien es fundamental el apoyo del Estado como ente que impulsa y permite la preservación de nuestro patrimonio, cultura y tradición, a su vez, la celebración de las Procesiones le generan a la ciudad de Popayán, ingresos superiores a los \$26.900.000.000, de acuerdo con el ‘Estudio de Impacto económico de Procesiones de Semana Santa’, realizado en el año 2005, por el economista Hugo Eduardo Muñoz Muñoz || Importante mencionar, que la realización de las Procesiones de Semana Santa de Popayán no reciben recursos de la Iglesia Católica, sino únicamente del Estado colombiano, de particulares y de la empresa privada. No obstante, la principal fuente de recursos para salvaguardar este Patrimonio Cultural proviene del Estado colombiano, a tal punto, que sin ellos sería imposible mantener el acto cultural y se amenazaría tanto el Patrimonio Inmaterial que él encierra, así como también los bienes materiales que hacen parte de él, como son las imágenes, estatuas y los objetos museológicos que integran el desfile procesional”.

14. Al memorial de la Junta, se anexan oficios de apoyo de distintas entidades de Popayán y del Cauca como la Alcaldía de Popayán, Cotelco, Funcodesa, Univolca, Acopi, Mesa Sectorial de Patrimonio y Consejo Gremial y Empresarial del Cauca. También se adjuntan copias de diversos documentos: los Estatutos de la Fundación Junta Permanente Pro Semana Santa de Popayán, una publicación denominada De las Procesiones de Semana Santa de Popayán (1958), artículo de J.M. Vergara y Vergara titulado 'La Semana Santa en Popayán' (Siglo XIX), artículo de Guillermo Valencia titulado 'Las Procesiones de Popayán' (1937), artículo de José María Arboleda sobre Popayán y la Semana Santa (Siglo XX), tres artículos del libro 450 años Procesiones Semana Santa Popayán. Memorias 2006, que recoge las ponencias de Hugo Eduardo Muñoz Muñoz titulada 'Impacto Económico de las Procesiones de Semana Santa en Popayán', de María Cecilia Velásquez López titulada 'Las procesiones de Semana Santa: el enfoque antropológico y la visión histórica', de Hedwig Hartman Garcés titulada 'Apuntes Específicos'. El anexo trae la Decisión por medio de la cual UNESCO declaró las Procesiones de Semana Santa de Popayán como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, y el Informe Sobre la Implementación de la Convención y el Estado de los Elementos Inscritos en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad 2014-2015. Por último se adjuntan convenios celebrados por la Junta Permanente Pro Semana Santa de Popayán con entes públicos.

Universidad del Cauca

15. El Rector Delegatario de la Universidad del Cauca considera que la norma se ajusta a la Constitución. Sostiene que si bien las procesiones de Semana Santa en la ciudad de Popayán se consolidaron en 1556 como una manifestación religiosa por una influencia directa de los conquistadores españoles, hoy constituye una práctica objeto de la proyección social y cultural de la región. Aseguró que "las expresiones culturales nutren los procesos sociales con los calores que hoy fortalecen las familias caucanas, en torno a la tradición con legado generacional". Señaló que la labor de la junta Permanente Pro - Semana Santa, surgió como una iniciativa de las autoridades públicas locales contando con la aprobación por ordenanza por parte de la Asamblea Departamental del Cauca. Añadió que los cargos ejercidos por los representantes, directivos y miembros de los comités no tienen ningún tipo de remuneración.

Academia de Historia del Cauca

16. La Vicepresidenta de la Academia de Historia del Cauca presentó concepto técnico histórico y antropológico acerca del significado de las procesiones de Semana Santa para la ciudad de Popayán[1]. Ubicó el origen de estas manifestaciones a mediados del siglo XVI, a raíz del contacto de la población nativa con los colonizadores españoles, quienes obligaron a los primeros a la observancia de los preceptos de la religión católica, buscando la eliminación de cultos preexistentes. Esta práctica se convirtió en un factor de cohesión pues “el ejercicio de la espiritualidad se transformó en el refugio anímico ante las condiciones difíciles de supervivencia” la cual desde hace cuatrocientos sesenta (460) años hace parte de la conciencia colectiva. Aseveró que “independientemente de los rituales consagrados para la celebración litúrgica de la semana santa según los preceptos de la iglesia católica, las procesiones han sido y son organizadas por laicos, quienes han cuidado la preservación de esta tradición que se constituye en impronta de la cultura local”, liderada desde 1937 por la Fundación Junta Permanente Pro Semana Santa. Por último, subrayó que tales festividades son de singular importancia para los payaneses que buscan su inserción en la Lista Representativa del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO.

Organizaciones civiles, gremiales y comunitarias del Cauca y Popayán

17. La Unión de Voluntariados del Cauca, Cotelco, la Mesa Sectorial del Patrimonio Nacional, Funcodesa, El Consejo Gremial y Empresarial del Cauca, interviene para respaldar la norma. Los ciudadanos Adolfo León Montilla, José Rodrigo Sánchez A., Guillermo Fernández Arroyave, Jallud Martínez Tobar, Beatriz Castillo de Tarlín, Martha Lucía Cerón Pino, José Manuel Vargas, Isabella Victoria Rojas, en su condición de voceros de gremios de la producción y servicios del departamento de Cauca, intervienen para oponerse a la demanda.

Intervenciones ciudadanas

18. El ciudadano Ramiro Cubillos Velandia solicita declarar inexecutable la norma. Para ello indicó que la Constitución establece un régimen de Estado laico, con las implicaciones que esa asunción conlleva, precisadas en las sentencias C-817 de 2011 y C-948 de 2014. Luego de indicar que dentro del texto de la Ley 891 de 2004 no se establecía cuál era el objeto de la ley, se refirió a sus antecedentes para señalar que aun cuando se pretende darle un

tinte cultural al proyecto de ley, es claro su carácter religioso toda vez que tiene por finalidad la protección y apoyo a una festividad propia de la religión católica como lo es las procesiones de Semana Santa. En ese sentido, la adopción de medidas por parte del Estado a favor de cierta religión no es permisible porque ello iría en contra de lo dispuesto en los artículos 19 de la Constitución Política (libertad de cultos) y los artículos 1, 2 y 12 numerales 1, 2 y 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, esto es, al desconocer los derechos de los demás grupos, sectas, tendencias o visiones religiosas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

19. El Procurador General de la Nación, en su Concepto 6046, le pide a la Corte declarar exequible la disposición demandada. Sostiene en primer lugar que las Procesiones de Semana Santa de Popayán fueron declaradas como parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación, y que en tal virtud forman parte de la cultura. Por lo mismo, se hacen acreedoras de protección institucional, en virtud del deber que a este respecto les asigna la Constitución al Estado y las personas. Ahora bien, la Constitución no precisa qué clase de protección debe ofrecerse a las manifestaciones de la cultura, razón por la cual el legislador tiene en este aspecto un amplio margen de decisión, dentro del cual puede escoger razonablemente la protección por la vía de autorizar la asignación de partidas presupuestales. Esta técnica de salvaguardia, que en general es legítima, es válida también para los componentes del patrimonio cultural que tienen un referente religioso, pues si bien la Constitución acoge un modelo de neutralidad en materia religiosa, la Ley estatutaria 133 de 1994 y la sentencia C-088 de 1994 han señalado que esto no significa que el Estado sea ateo, agnóstico o indiferente a los sentimientos religiosos de los Colombianos, los cuales deben ser protegidos. Además, como la Constitución expresamente prohíbe la discriminación con base en motivos religiosos (CP art 13), resulta discriminatorio asumir que existe un deber de proteger la riqueza y la diversidad cultural, excepto cuando esta tenga un referente religioso. El Jefe del Ministerio Público le solicita a la Corte entonces, conforme a lo anterior, cambiar la jurisprudencia establecida en la sentencia C-224 de 2016, en la cual se declaró inexecutable una norma similar para las Procesiones de la Semana Santa de Pamplona, la cual en su criterio va en contravía de lo indicado.

VI. AUDIENCIA PÚBLICA

20. Mediante auto 397 del 31 de agosto de 2016 fue convocada, por decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional, una audiencia pública para el 26 de septiembre de este año, a la cual fueron invitados a asistir los siguientes ciudadanos y expertos, en su calidad de tales o de representantes de entidades o agrupaciones con interés en el proceso:

Felipe Velasco Melo, representante de la Junta Permanente Pro Semana Santa de Popayán. El representante de la Junta Pro Semana Santa de Popayán defendió la constitucionalidad de la norma demandada, esencialmente con base en 4 supuestos. (i) Los actos de celebración de la semana santa en esta ciudad son aconfesionales, pues no se exige ningún requisito de tipo religioso para ser parte activa de los mismos. (ii) Se trata de eventos que van dirigidos a la población en general, sin distinción de fe, por lo que debe catalogarse como una tradición cultural representativa del arraigo de los payaneses, lo cual se evidencia, inclusive, en la estructura arquitectónica del centro urbano de la municipalidad, cuyas trazas están diseñadas especialmente para la ruta procesional de semana santa. (iii) En la organización de las procesiones no participa de ninguna manera la iglesia católica, pues ello es tarea exclusiva de la Junta Pro Semana Santa, una institución de naturaleza laica. Por ello, de los rubros asignados por el Ministerio de Cultura el clero nunca se beneficia, ni directa ni indirectamente. (iv) Siendo una expresión eminentemente cultural, estos festejos en Popayán deben ser objeto de cuidado, preservación y apoyo por parte del Estado, debido a que ello se enmarca dentro de sus deberes de mantenimiento del patrimonio inmaterial, no sólo de la nación sino del mundo, como lo ha catalogado la Unesco desde el año 2009 respecto de las procesiones payanesas, y máxime si se tiene en cuenta que esta misma organización internacional desde el año 2016 vinculó a Colombia como uno de los tres miembros del Comité Intergubernamental para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural e Inmaterial.

Ciudadano Juan Manuel Mosquera Dupont, Dirección del Festival de Música Religiosa de Popayán. El interviniente participa en el proceso con el fin defender la exequibilidad de la norma. Relata que el festival de música religiosa de Popayán nació en el año de 1964, gracias al impulso de un grupo de jóvenes amantes de la música culta. Desde su creación se han realizado 53 ediciones ininterrumpidas, que lo convierten en el más antiguo de américa y el tercero en el mundo, en los que han participado un sinnúmero de artistas nacionales e internacionales, que llevado a todo público una nutrida muestra de la música universal en diversos escenarios, a los cuales es posible acceder de manera gratuita en no

menos del 80% de actividades y eventos. Resalta que el festival es un escenario abierto y pluralista que, si bien nació como un complemento académico y cultural de las procesiones de semana santa, no busca favorecer a la religión católica en específico, pues su función está ligada al fortalecimiento de la actividad musical y generar una oferta cultural al sur del país. El festival ha dado cabida a diversas expresiones culturales y religiosas, como son la música tradicional de la República Islámica de Irán y marroquí; música Celta, Sefardí e incluso música luterana de agrupaciones provenientes de la República Federal de Alemania. También ha sido el escenario de debut de múltiples grupos de cámara y solistas, y ha contribuido a la formación profesional de los jóvenes músicos, pues muchos de los artistas internacionales que hacen sus presentaciones, también han impartido cátedras magistrales a los educandos. El festival ha ayudado a la creación otras actividades culturales en la región, pues propició la fundación del coro de la cámara de Popayán, que cumplió medio siglo de actividad y del festival de música clásica de Santander de Quilichao, que cumple 26 años de creación. En la actualidad se está trabajando en la puesta en marcha de la orquesta de cámara de Popayán. Con motivo de sus cuarenta años fue inscrito por la Unesco como certamen de interés cultural y ha sido reseñado por la OEA en el catálogo musical de américa; el ministerio de comunicaciones y la administración postal se vincularon con la emisión de una estampilla. En el año 2003, el municipio de Popayán lo declaró patrimonio cultural intangible de la ciudad; en el 2004 fue declarado patrimonio cultural y en el 2013, se convirtió en el único en toda américa en realizar 50 versiones ininterrumpidas, lo que conllevó a que el ministerio de cultura le otorgara su máxima distinción.

Ciudadano Ferney Yesyd Rodríguez Vargas, Corporación Bogotana para el Avance de la Razón y el Laicismo. El Director de la Corporación Bogotana para el Avance de la Razón y el Laicismo, peticionó a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad del artículo 4 de la ley acusada. A su juicio, los recursos públicos no deben destinarse a solventar actividades religiosas de un credo en particular, en este el de la iglesia Católica, Apostólica y Romana, aunque dichas actividades hayan sido declaradas patrimonio inmaterial de una Nación. Agregó que la Corte debe seguir el llamado de su propia jurisprudencia pues en casos similares al que nos ocupa se ha salvaguardado la neutralidad del Estado en asuntos religiosos, es decir, la laicidad.

Gustavo Wilches Chaux, experto. Luego de exponer la relación histórica de las grandes festividades nacionales y mundiales con su origen religioso, tales como las celebraciones de

Halloween, San Pacho en Quibdó (Nariño), las “Balsadas de Guapi” en el Cauca, la navidad, el Festival de Blancos y Negros en Pasto (Nariño), y la realización de los grandes carnavales como preparatorios de la época católica de la cuaresma (por ejemplo los de Barranquilla y Río de Janeiro), el profesor Wilches se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que las procesiones realizadas con ocasión de la semana santa en Popayán no obedecen de ninguna manera a un interés exclusivamente religioso, sino, por el contrario, a una tradición cultural, en tanto manifestaciones populares y producto de “un comportamiento emergente”. Como explicación de lo anterior, el experto señaló que las celebraciones payanesas deben ser vistas, más que como una forma de adoración confesional, como una muestra de la importancia del mito en la vida humana, entendido éste como el “cimiento que da sentido a la existencia y que va más allá del contenido confesional”, tal como lo desarrolló el teórico Thomas Mann. Asimismo, el profesor Gustavo invitó a entender estas manifestaciones como una muestra religiosa, pero no en el sentido clerical, sino en el sentido estrictamente etimológico, según el cual “religión” se relaciona con “religar”, o “reconectarse con el significado sagrado del cosmos”. Asimismo, indicó que no es posible establecer una relación rígida entre las procesiones de Popayán y la iglesia católica, pues históricamente también ha habido oposición de la segunda respecto de las primeras. A manera de ejemplo, el académico relató cómo para el año 1988 el arzobispo de entonces prohibió la participación de su iglesia en estos eventos, por ser consideradas un rito pagano. Además, sostuvo que la Corte no debe acceder a la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada, pues sería incorrecto establecer una separación tajante entre lo público y lo colectivo, y de esta manera impedir que el Estado se vincule con la unidad de sus gentes, lo cual iría en contravía de la nueva gobernabilidad, orientada hacia la construcción de identidad. Finalmente, expuso que si se admitiera la tesis de la inconstitucionalidad, no sólo tendría que propenderse por la supresión del apoyo estatal a las procesiones de semana santa, sino también al de los festejos navideños (evitando espectáculos de pólvora e iluminaciones), a la par que se tendrían que eliminar las estrofas del himno nacional que hacen referencia de algún modo a elementos religiosos.

Profesora Zamira Díaz López – Presidenta de la Academia Colombiana de Historia del Cauca. En su exposición, la ciudadana se refiere a la conquista e hispanización de la región caucana, que trajo consigo entre otros aspectos un proceso de costumbres, creencias y las instituciones propias de la Corona Española, tales como el Cabildo y el Regio Patronato que dieron origen a la realización de las procesiones en la ciudad de Popayán. Los documentos

históricos existentes, revelan que esas instituciones coloniales recaudaban recursos para la financiación de las festividades de semana santa, en particular para la elaboración de imágenes, obras de arte, entre otros, que hoy en día conforman el patrimonio cultural de la ciudad y del país. Resalta que el origen de las procesiones en Popayán es laico y se caracterizó por ser una expresión cultural que congregaba gentes de distintos orígenes. Agrega que la realización de esta festividad siempre fue independiente de los poderes civiles y religiosos, y con el pasar de los años ha generado una riqueza inmaterial para la región.

Juan Luis Mejía Arango, Rector de la Universidad EAFIT, experto. El rector de la Universidad EAFIT, Juan Luis Mejía, considera que de la declaratoria como “patrimonio cultural nacional de Colombia de las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, capital del departamento del Cauca”, prevista en el artículo 1º de la Ley 891 de 2004, surgen determinadas obligaciones estatales de destinar recursos materiales y logísticos para su conservación, salvaguarda y protección, sin que se requiera de norma adicional que lo ordene. Por lo anterior, afirmó que el artículo 4º acusado, no solo es constitucional sino superfluo e innecesario. Por lo anterior, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Profesora Ana María Bidegaín, de la Universidad Internacional de la Florida (Florida International University), experta. Señaló que en Occidente la religión católica tuvo una fuerte influencia y como herencia dejó el arte. La iglesia cristiana desde hace años usaba el arte para educar porque la mayoría de la población era analfabeta. Por ello los museos, las catedrales, las iglesias coloniales están llenas de imágenes y pasajes bíblicos en las diversas representaciones artísticas. Las procesiones eran una representación o performance de estos actos de fe. Sin embargo, es importante señalar que esos actos si bien tienen un origen religioso y presentan una simbología religiosa, pueden o no perder ese significado con el paso del tiempo, pero perdiendo su sentido espiritual queda el artístico y ese arte pasa a ser parte del patrimonio cultural. Explicó que los conceptos de laicización y secularización son diferenciables, aunque están interrelacionados y deben ser analizados al mismo tiempo. Ambos buscan formas de convivencia, pero frente a realidades históricas y políticas distintas. La idea de un Estado laico quiere decir sin la influencia de la religión, y sustentado en la soberanía popular. El proceso de laicización de un espacio público con independencia de lo religioso es un fenómeno específicamente debido a una

presencia del catolicismo, y por eso el debate de la laicidad es característicos de los países latinos, muchos de los cuales le ponen fin con un acuerdo jurídico llamado concordato. La secularización es entendida como emancipación de la sociedad en sus valores y sentidos, anteriormente tutelados por la autoridad religiosa, para lograr autonomía e identidad por fuera del mundo religioso, y hace referencia a lo sociocultural. Ha surgido en naciones con fuertes tradiciones protestantes como Inglaterra o Alemania, en las cuales ya se había dado la separación Iglesia - Estado. En esos países se aceptó una iglesia nacional plenamente presente en la esfera pública, para facilitar la gobernabilidad, aunque paulatinamente reconocieron los derechos civiles como valores de la identidad nacional. Todavía hoy Noruega e Inglaterra son estados con gran población protestante. Luego de relatar la evolución histórica de las relaciones Estado-Iglesia en Latinoamérica afirmó que en Colombia es necesario construir un Estado laico y democrático, en una situación pluriconfesional, sin desconocer las tradiciones religiosas en gran parte secularizadas, de sus ciudadanos.

Profesor Juan Fernando Cobo Betancourt, profesor Universidad de California (EE.UU), experto. Explicó algunas vertientes historiográficas para el estudio de la relación entre el periodo colonial y la Iglesia católica, así como de la proyección de sus impactos actuales en el desarrollo de la vida local de los contextos colonizados. Propuso a la Corte una visión histórica, para entender la forma como las celebraciones aparentemente religiosas se incorporaron de manera estructural en la cotidianidad de los ciudadanos. En lo que hoy es Colombia, el experto explicó que durante la colonia se buscó la conversión religiosa a través de la coerción y luego como política de Estado, lo cual permitió, por ejemplo, el establecimiento de diócesis católicas con sedes en Popayán, Cartagena y Santa Marta, desde donde se facilitó el dominio de los pobladores a través de la fe, y con fuerte impacto sobre comunidades indígenas y afrodescendientes. No obstante, destacó como problemática la concepción del proceso de incorporación de la fe católica como algo homogéneo. Se trató del establecimiento de una religión compleja, heterogénea y compuesta, que trascendía el desarrollo impositivo de ideas teológicas o cosmológicas, por la variedad de tradiciones y prácticas culturales originarias en la Península Ibérica y otros lugares de Europa. Según el expositor, teóricamente han variado las perspectivas historiográficas desde las cuales se observa el periodo colonial y su vínculo con lo confesional. Sin embargo, visiones contemporáneas (a las que se vincula el profesor Cobo) propenden por entender el fenómeno religioso como un proceso complejo, que tiene lugar

en distintos niveles sociales, familiares e individuales y que no implica únicamente la asimilación de doctrinas teológicas. Es por ello que se busca ver la religión como una serie de prácticas insertas en las comunidades, con un amplio impacto en su cotidianidad. Por lo cual, según el investigador, la Corte no deba asumir un estudio que tienda a ver la separación entre lo religioso y lo no religioso como algo dependiente de lo ideológico, sino a partir del impacto cultural e histórico que su conversión, en épocas coloniales, tuvo sobre la hoy diversa población que ocupa el territorio.

Profesor Ernesto Montenegro, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, experto. El ICANH defiende la declaratoria de Patrimonio Cultural Nacional de las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, como una expresión cultural que genera cohesión social y convivencia pacífica entre sus habitantes. Inicia su intervención haciendo alusión a la influencia de la religión católica en la formación de la identidad cultural de los colombianos, a pesar de que muchas personas no se declaren practicantes de ese credo religioso y de la irrupción de la laicidad en la estructura de la sociedad. Sostiene que ese influjo cultural se vio reflejado con fuerza en la ciudad de Popayán, en cuyas calles se dio inicio a la tradición de las procesiones solo 19 años después de ser fundada, que hoy día, más que una manifestación religiosa constituye expresión cultural autónoma que ha sufrido transformaciones y mezclas a lo largo de sus cinco siglos de existencia. Desde el punto de vista de su riqueza material, la festividad conserva varias imágenes y esculturas de arte quiteño y español que fueron un referente para la celebración de la semana santa en todo el país. Desde lo social, la semana santa ha sido un proceso de construcción cultural, que transmite valores, mitos y de saberes, que han congregado a todos los sectores sociales sin excepción y las perpetúan como bienes inmateriales de la humanidad.

Ciudadano Luis Miguel Paz Arboleda. El ciudadano intervino en el proceso con el fin de ilustrar a la Corte de manera pormenorizada las ceremonias más relevantes que componen la Semana Santa y el vínculo que su familia ha tenido con la celebración. Resalta la cohesión social que genera dicha festividad en la sociedad, en tanto permite que personas de distintas edades, creencias y clases sociales, se unan para celebrar la historia y cultura del pueblo caucano, lo cual llevó a incluirla en la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

Profesor Herinaldi Gómez Valencia. Facultad de Antropología, Universidad del Cauca. Solicitó la exequibilidad de la norma acusada. Manifestó que las Procesiones de Semana Santa en la capital caucana son una tradición cultural de amplio arraigo para el pueblo payanés y está estrechamente ligada a la idiosincrasia de sus habitantes, afirmación que surge no solo de sus vivencias personales en la región, sino además fruto de una investigación que realizó sobre el tema. Agregó que en virtud del artículo 7º de la Carta Magna, es obligación del Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación. Por ello, es deber del Estado colombiano promover, proteger e invertir recursos públicos para salvaguardar las actividades propias de la Semana Santa en Popayán.

Profesor Néstor Iván Osuna Patiño, Departamento de Derecho Público, Universidad Externado de Colombia, experto. En su concepto, este caso presenta esencialmente una tensión constitucional entre la obligación estatal de proteger el patrimonio cultural y la de garantizar la libertad religiosa. Su solución podría hallarse en los desarrollos que la misma jurisprudencia constitucional ha agotado cuando ha dispuesto que las relaciones entre el Estado laico y las instituciones religiosas deben estar enmarcadas estrictamente por los principios de neutralidad, igualdad y libertad, los cuales se convierten en los tres criterios que estructuran el test que solucionaría la tensión. Frente al deber de neutralidad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional lo ha desarrollado a través de la definición de ciertas prohibiciones para el Estado, como son la no existencia de credo oficial, no fomentar una única religión, no adherirse, así sea de manera sólo simbólica, a una religión; entre otras. En cuanto al deber de igualdad, se parte de que las medidas estatales no serían constitucionalmente inadmisibles siempre que las mismas sean extensibles a todas las manifestaciones religiosas o credos, sin que se le dé importancia a criterios abstractos como el “carácter tradicional”, el “nivel de arraigo” o el “número de personas que practican un determinado rito”. Al respecto, es importante tener en cuenta las decisiones sobre exenciones tributarias, constitucionalidad de los días festivos, entre otras. Sobre el principio de libertad, si bien existe el criterio general según el cual todas las confesiones religiosas son libres en su existencia, ello no implica que el Estado deba asumir una actitud paternalista frente a su desarrollo, a través de financiación. Es claro a su juicio que cuando hay manifestaciones con un amplio arraigo cultural claramente su financiación estatal solo es legítima si el elemento cultural está desligado de lo puramente religioso. Por el contrario, si la práctica estudiada a la vez de ser cultural consolida un rito religioso está revestida por la libertad, pero no puede ser financiada estatalmente porque se afectaría el deber de

neutralidad. Respecto del caso concreto, propone hacer un estudio separado entre el Festival de Música Sacra y las Procesiones de Semana Santa, pues desde su perspectiva en las primeras no hay duda de la posibilidad de financiación estatal, debido a su carácter cultural, mientras que en el segundo se exige hacer un estudio más detallado desde la experiencia directa con las prácticas, que permita definir si se trata de expresiones esencialmente religiosas o no.

Profesor Marco Velásquez, Instituto de Estudios Sociales y Culturales –Pensar- de la Pontificia Universidad Javeriana, experto. Defiende la constitucionalidad de las normas acusadas. Expresa que a la luz de los artículos 70 a 72 de la Carta, el Estado tiene el deber de promover y fomentar la cultura y proteger el patrimonio cultural de la Nación, a través de estímulos para personas e instituciones para el ejercicio de tales actividades. En ese sentido, sostiene que la celebración de la Semana Santa y el Festival de Música Religiosa hace parte del Patrimonio Cultural Inmaterial que amerita ser protegido, pues constituye una expresión que la comunidad de Popayán reconoce como parte integrante de su patrimonio cultural, tal como lo señala el artículo 11.1 de la Ley 397 de 1997[2]. 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. A nivel internacional, el interviniente resaltó que Colombia suscribió la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que si bien no es vinculante, si puede ser objeto de acciones regulatorias positivas por parte del Estado. Bajo esa misma línea, afirmó que en Bélgica, España y Brasil se protegen eventos religiosos y el Estado subvenciona parte de esos eventos, sin que pueda predicarse un atentado contra la libertad de cultos o de creencias. Agrega que las normas acusadas no constituyen una discriminación en contra de otros credos religiosos, pues la Ley 397 de 1997 brinda elementos determinantes para señalar que en este caso se protege una manifestación cultural, independientemente de si pertenece o no a la religión católica.

Ciudadano Rubén Darío Quiñones, representante de la Asociación de Artesanos del Cauca. En su condición de artesano y restaurador de los elementos materiales que acompañan las procesiones en Popayán, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, considerando el impacto que una decisión contraria tendría frente al gremio al que pertenece. Según el interviniente, el grupo de artesanos que conforma la Asociación

por él representada, y que se encarga de mantener el componente autóctono de las procesiones, se encuentra en riesgo si se impide que el Estado brinde apoyo económico, pues la financiación del Ministerio de Cultura está destinada a la preservación del oficio, más que al mantenimiento de una religión específica. Para el señor Quiñones, si se observa la inversión de recursos desde la perspectiva del artesano, es claro que ésta se dirige a la protección de una práctica claramente cultural, no a un evento litúrgico, pues para desempeñarse en este gremio nunca se parte de imponer requisitos de tipo confesional.

Profesora María Fernanda Figueroa, del Departamento de Derecho Público de la Universidad del Cauca. Solicitó la exequibilidad de la norma acusada. A su juicio, en el caso concreto la accionante debió plantear la aplicación de un test de igualdad, si consideraba que se evidenciaba un trato discriminatorio hacia las demás confesiones religiosas. Así las cosas, se debía establecer el análisis de la medida según los elementos de proporcionalidad, necesidad, y razonabilidad y eficacia, y a su juicio en la acción referida no se vulneró la igualdad respecto de otras religiones.

Profesor Theodosios Tsivolas, de la Universidad Nacional de Atenas, experto. Remitió un memorial con el fin de exponer la aproximación legal que se observa en Europa en torno a la protección del legado cultural religioso. En primer término, asegura que a lo largo de Europa hay tres formas de regular el elemento sagrado en el legado cultural: (i) darle un tratamiento general dentro del régimen civil, sin desconocer sus características singulares; (ii) someterlo a reglas especiales, en particular cuando tienen una asociación religiosa excepcional y un valor histórico extraordinario; y (iii) sustraerlos del derecho general, a causa de su carácter funcional único y su asociación con el culto. También hay diversidad en torno a qué clase de protección se debe extender al legado cultural religioso, pues en ocasiones consiste en una identificación de los bienes culturales, y en otras en financiación o subvención de los actos de conservación o salvaguardia del patrimonio. Son igualmente heterogéneos los criterios para determinar cuándo un legado con connotaciones religiosas puede tener valor cultural, pero menciona por ejemplo que al menos en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea es claro el deber de conservar y salvaguardar el patrimonio cultural europeo, incluidos los ritos religiosos y las tradiciones culturales. En lo que respecta a la financiación, afirma que en Europa el carácter de legado cultural de un lugar de culto o la dimensión cultural o histórica de una festividad religiosa, los hacen elegibles para la subvención con recursos públicos sobre la base del principio de

“Neutralidad incluyente”. Dice al respecto:

“[la Neutralidad incluyente] significa, en esencia, que hay una sutil distinción entre dos formas de neutralidad religiosa: la Neutralidad ‘distante’ (distanzierende Neutralität) y la Neutralidad ‘incluyente’ (hereinnehmende Neutralität). Por una parte, en cuanto el Estado ejecuta tareas no-disponibles como la administración o jurisdicción que caen dentro del ámbito de su autoridad soberana, la neutralidad religiosa se manifiesta en su versión ‘distante’: cualquier identificación con creencias religiosas está prohibida. Por otra parte, dentro de la esfera cultural, la cual se ubica en la periferia de la soberanía estatal e incluye entre otras la protección de monumentos y otros elementos culturales, el Estado puede (y debe) recibir los diversos bienes culturales que han sido creados por diferentes tradiciones religiosas, y cobijarlos bajo su égida como elementos protegidos por un legado común. Esta protección puede ser eficiente y consistente con el axioma de diversidad religiosa y cultural, solo si el Estado reconoce las diferentes tradiciones religiosas en pie de igualdad (en la medida en que estas se desarrollen dentro de los límites del pluralismo razonable), y respete no solo su valor estético e histórico de esos bienes, sino también su carácter único, religioso, que constituye el rasgo esencial de su estructura cultural”.

Ministra de Cultura. Remitió un memorial en el cual atendió los puntos para los cuales fue convocada a la audiencia. Señaló que el Patrimonio Cultural Inmaterial se determina por: (i) la autoidentificación del patrimonio como parte de la identidad cultural de sus creadores y portadores, (ii) la constante reconstrucción como respuesta a la evolución histórica y social de las comunidades y grupos, (iii) la relación de identidad cultural de estas comunidades y grupos, (iv) la autenticidad y (v) su relación indisoluble con los derechos humanos. Las Procesiones de Semana Santa en Popayán no solo reúnen estas condiciones, sino que además son rituales y actos festivos que la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003) considera como patrimonio cultural inmaterial. Este carácter no se lo cambia la conexión indudable que tienen las Procesiones con la religión, pues hay patrimonio cultural inmaterial de carácter religioso en aproximadamente el 20% de los sitios y manifestaciones declaradas como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO. Además, las Procesiones forman parte del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, conforme lo dispuso la Resolución 2433 de 2009 del Ministerio de Cultura, habida cuenta de su representatividad (son expresión de la cultura payanesa), relevancia (trascienden el ámbito regional e incluso nacional), naturaleza e identidad colectiva (son la expresión

cultural más significativa de la ciudad, alrededor de la cual se desarrollan diversas actividades sociales y económicas), vigencia (se ha realizado sin interrupción desde hace siglos) y su aporte a la equidad y la responsabilidad (es un ritual público, en el cual las personas pueden intervenir con independencia de su fe, en el cual se asignan responsabilidades). El Ministerio ilustra el monto de las asignaciones públicas a las Procesiones así:

- Impuesto Nacional al Consumo a los servicios de telefonía móvil -por designación al ser manifestación UNESCO. Recursos destinados a la conservación restauración de la colección de bienes muebles de Semana Santa, tema prioritario del PES:

AÑO

MONTO

2010

\$342,454.138

2011

\$201,776,161

2012

[recursos reintegrados]

2013

\$238,582.324

2014

\$250,048.000

2015

\$281,580.000

Total

\$1.314.440.623

- Programa Nacional de Concertación. Programa del Ministerio de Cultura que busca apoyar, facilitar y hacer visibles actividades, procesos y proyectos artísticos y culturales. Los recursos son asignados a proyectos presentados en convocatoria pública a entidades territoriales, organizaciones e instituciones culturales de todo el país. La Junta Permanente Pro Semana Santa ha presentado proyectos desde el 2012 y se le han asignado los siguientes montos:

MONTO

2012

\$150.000.000

2013

\$125.000.000

2014

\$128.000.000

2015

\$155.000.000

2016

\$157.000.000

Total

\$715.000.000

- Evaluación UNESCO. Los Estados miembros de la UNESCO deben presentar un reporte cada cinco años de la implementación de la Convención para la salvaguardia PCI en sus países. Entre estos aspectos se contempla la evaluación de avances en la salvaguardia de los elementos inscritos en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Para este propósito en el 2014 se le asignaron \$5.000.000 a la Junta Pro Semana Santa.
- Plan de acción 2015 Dirección de Patrimonio –evaluación del Procesos Especial de Salvaguardia, por el cual se le asignaron a la Junta Permanente Pro Semana Santa \$165.822.000. Plan de acción 2016 Dirección de Patrimonio le asignó \$141.795.367.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Asunto previo. Solicitudes de inhibición e integración de la proposición jurídica completa

2. En este proceso el Ministerio de Cultura le solicita a la Corte Constitucional inhibirse de emitir un fallo de fondo, por cuanto en su criterio la acción pública carece de claridad, especificidad y suficiencia. Señala que la actora no desarrolla con suficiencia sus cargos, sino que se limita a invocar diversos preceptos constitucionales y a citar decisiones de la Corte, sin exponer con precisión por qué se vulneran. Sin embargo, en su defecto, si se emitiera un fallo de fondo, la norma debe ser declarada exequible. En contraste, las demás intervenciones y el Concepto del Procurador General de la Nación, así como los ciudadanos que participaron dentro de la audiencia pública celebrada el 26 de septiembre de 2016, solicitaron un pronunciamiento de fondo. La Corte Constitucional coincide con estos últimos, por los motivos que se exponen a continuación.

3. La demanda identifica sin ambigüedades la norma acusada y los preceptos

constitucionales que considera vulnerados. Sostiene en esencia que al autorizar a la Nación, al Departamento del Cauca y al Municipio de Popayán para la asignación de partidas presupuestales con destino a los objetivos de la Ley, que se relacionan con el desarrollo de las Procesiones de Semana Santa en Popayán, se desconocen los principios de neutralidad religiosa, pluralismo religioso, búsqueda del interés general, igualdad y libertad religiosa, y la prohibición de decretar donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones, en tanto admite financiar con dineros públicos una forma de culto adscrita a una religión específica, lo cual en su criterio constituye un privilegio religioso. En concepto de la Corte este planteamiento es claro y cierto, pues resulta inteligible y se dirige contra una proposición que se deriva efectivamente del texto acusado. Además es pertinente, toda vez que plantea una confrontación entre una norma legal y diversos preceptos de rango constitucional. Finalmente, esta Corporación considera que la demanda es específica y suficiente, ya que cuestiona de forma puntual la posibilidad de hacer asignaciones presupuestales a las Procesiones de Semana Santa en Popayán, por dirigirse a subvencionar un rito religioso y no los demás, con dineros que son públicos. Más allá de lo cual, la Sala discrepa de que un ciudadano tenga una alta carga de argumentación al cuestionar normas que autoricen la asignación de finanzas públicas para subvención de ritos religiosos, por tratarse de un asunto que prima facie es apto para despertar dudas razonables de constitucionalidad.

4. Por otra parte, durante la audiencia pública, la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca sostuvo que la demandante no integró debidamente la proposición jurídica, y que declarar inexecutable el artículo 4º cuestionado conduciría a un fallo inocuo, pues si el artículo 1º ya consagra las Procesiones de Semana Santa de Popayán como patrimonio cultural inmaterial de la nación, esa sola norma ya es suficiente para activar obligaciones, incluso de financiación, a cargo del Estado. La Corte Constitucional considera, sin embargo, que un fallo sobre la norma acusada no sería inocuo. Ciertamente, el artículo 1º de la Ley 891 de 2004 establece que las Procesiones de Semana Santa de Popayán son parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación. Del mismo modo, en atención a lo previsto en la Ley 397 de 1997 con sus respectivas modificaciones, ese reconocimiento implica por sí mismo la inclusión de la manifestación en un Régimen Especial de Salvaguardia, el cual a su vez supone una serie de obligaciones a cargo del Estado. No obstante, no encuentra esta Sala que ese Régimen Especial de Salvaguardia esté necesariamente integrado por un deber de financiación al patrimonio cultural inmaterial, en la forma de asignación directa

de partidas presupuestales. Es entonces la disposición cuestionada la que establece con claridad que ese Régimen cuenta con ese instrumento de salvaguardia, y por tanto un juicio sobre la misma no sería inane, pues en caso de declararse inexecutable sería claro que el Plan de Salvaguardia podría contener una suerte amplia de instrumentos excepto la juzgada inconstitucional, y en caso contrario quedaría zanjada la discusión en sentido opuesto. El fallo sería útil a la luz de la Constitución.

5. Por lo anterior, la Corte procederá a emitir un juicio de fondo.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

6. La ciudadana demandante, como se ha dicho, cuestiona la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 891 de 2004 por cuanto autoriza a entidades estatales de diversos órdenes a destinar asignaciones presupuestales con el propósito de cumplir los objetivos allí previstos, que básicamente son los de reconocer, exaltar, salvaguardar y promover las Procesiones de Semana Santa en Popayán. En su opinión, la norma acusada tiene el efecto de financiar y fortalecer un culto religioso, lo cual desconoce los principios de neutralidad religiosa, pluralismo religioso, búsqueda del interés general, igualdad y libertad religiosa, y prohibición de decretar donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer derechos reconocidos por ley preexistente. Esta posición fue respaldada durante el proceso por la Corporación Bogotana para el Avance de la Razón y el Laicismo, la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y el ciudadano Ramiro Cubillos Velandia, quienes sostienen que el Estado puede subvencionar manifestaciones culturales, pero no puede promover ninguna religión o culto religioso pues lo prohíbe el carácter laico del Estado, y sin embargo eso es objetivamente lo que hace el precepto censurado.

7. En cambio, el Ministerio de Cultura, el Procurador General de la Nación, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Junta Permanente Pro Semana, las facultades de Antropología y Derecho de la Universidad del Cauca, la Academia de Historia del Cauca, la Dirección del Festival de Música Religiosa de Popayán, la Asociación de Artesanos del Cauca, el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana, la Corporación Jurídica Integral, la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de La Sabana, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, así como los ciudadanos Juan Luis Mejía Arango y

Gustavo Wilches Chaux, quienes fueron convocados como expertos en la materia, sostienen que el precepto debe ser declarado exequible. Si bien sus argumentos y aproximaciones son diversas, en general puede observarse una amplia coincidencia en torno a que las Procesiones de Semana Santa de Popayán tienen objetivamente una excepcional importancia cultural, habida cuenta no solo de su amplio arraigo histórico y el valor artístico de los objetos que se exhiben en su desarrollo, sino de una gama más amplia de factores. Las intervenciones destacaron que las Procesiones de Semana Santa en Popayán trascienden el fenómeno religioso, pues son una práctica colectiva de autoidentificación de los payaneses, constituyen un hito en la construcción de su memoria común, cohesionan a la colectividad en fechas muy precisas, han propiciado la creación de toda una rica gama de nuevas convenciones, vocablos, recorridos, momentos históricos, y además su desarrollo ha favorecido el florecimiento de expresiones artísticas como la música, la pintura, la restauración de imágenes, las artesanías, la orfebrería, la ebanistería, el arte floral, entre otras. Al ser una manifestación cultural, reconocida además como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad y de la Nación, es elegible para una financiación con dineros públicos. No reconocérsela, por cuanto tiene un referente religioso, constituiría según esta posición una discriminación con base en la religión, lo cual está expresamente prohibido por la Constitución.

8. Aunque la demanda plantea una vulneración de diversas disposiciones constitucionales, la Corte considera que sus cuestionamientos y los argumentos de las intervenciones le plantean el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera el legislador los principios de neutralidad religiosa, pluralismo religioso, búsqueda del interés general, igualdad y libertad religiosa, y prohibición de decretar donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer derechos reconocidos por ley preexistente (CP arts 1, 2, 13, 19 y 136-4) al autorizar al Estado para asignar partidas presupuestales con el fin de reconocer, exaltar, promover y salvaguardar la celebración de un ritual colectivo (las Procesiones de Semana Santa en Popayán) que aparece estrechamente vinculado con una religión específica, en un contexto en el cual dicha manifestación acredita suficientemente su valor cultural, ha sido declarada patrimonio cultural inmaterial de la Nación y de la Humanidad?[3]

9. Antes de resolver el problema jurídico, la Corte lugar describirá el contenido de la disposición acusada en su contexto jurídico actual. Luego examinará los cargos, dentro del

marco de la cuestión identificada.

La autorización para asignar partidas presupuestales contemplada en el precepto acusado. Declaración de las Procesiones de Semana Santa en Popayán como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y la Humanidad

10. El artículo 4º de la Ley 891 de 2004, demandado en esta oportunidad, establece que las administraciones nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán quedan “autorizadas para asignar partidas presupuestales en sus respectivos presupuestos anuales, destinadas a cumplir los objetivos planteados en la presente ley”. La disposición también prevé que el Gobierno Nacional puede impulsar y apoyar ante los Fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas la obtención de recursos adicionales con el mismo objeto. Finalmente precisa que las apropiaciones autorizadas dentro del Presupuesto General de la Nación “deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión”. Como se observa, las asignaciones presupuestales y los recursos por los cuales interceda el Gobierno Nacional se han de destinar a los “objetivos planteados en la presente ley”. Si bien la Ley referida no enuncia separada, expresa y detalladamente cuáles son esos objetivos, puede observarse que son en esencia los siguientes:

i. El reconocimiento y la exaltación de las Procesiones de Semana Santa y del Festival de Música Religiosa de Popayán, como patrimonio cultural (art 1º), y la declaración como monumento nacional y patrimonio cultural el Inmueble identificado en la nomenclatura urbana de la ciudad de Popayán, departamento del Cauca, con el número 4-51 de la calle 5ª (art 2º);

ii. La salvaguardia de ambas manifestaciones como expresiones culturales, por medio de su inclusión en el Patrimonio Cultural de la Nación y del reconocimiento de estímulos otorgados a través de la Junta Permanente Pro Semana Santa de Popayán, y previo concepto del Ministerio de Cultura, a los creadores, gestores y promotores de las tradiciones culturales de las Procesiones de Semana Santa y del Festival de Música Religiosa de Popayán (art 3º). Los estímulos mencionados serán los previstos en el artículo 18 de la Ley 397 de 1997, consisten esencialmente en la creación de bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural,

incentivos y créditos especiales. La salvaguardia a su vez es una medida de protección orientada a garantizar la viabilidad y revitalización de la manifestación, lo cual supone asegurarle instrumentos de amparo en un contexto que posibilite su desarrollo colectivo espontáneo y libre (arts 1 y 4º).

11. Al momento de expedirse la Ley 891 de 2004 estaba en proceso un trámite de reconocimiento de las Procesiones de Semana Santa en Popayán como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad ante UNESCO.[4] Para ese entonces, Colombia aún no había aprobado y ratificado la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, cuyo texto fue concluido por UNESCO en el año 2003, hechos que solo tuvieron lugar posteriormente mediante la Ley 1037 de 2006, controlada por la Corte en la sentencia C-120 de 2008, y la ratificación ocurrida el 18 de marzo de 2008. Por otra parte, fue en la Cuarta Sesión del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, acaecida en Emiratos Árabes Unidos en septiembre y octubre de 2009, cuando a través de la Decisión 4. COM 13.29 UNESCO resolvió que las Procesiones de Semana Santa en Popayán “satisfacen los criterios para la inscripción en la Lista Representativa [del Patrimonio Cultural de la Humanidad]”. [5] Fue también en el año 2009 cuando las Procesiones de Semana Santa en Popayán fueron incluidas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se aprobó para ellas un Plan Especial de Salvaguardia, mediante la Resolución 2433 del 24 de noviembre del Ministerio de Cultura. Es importante resaltar las consideraciones que se plasmaron en cada uno de esos actos, en torno al valor cultural de las Procesiones de Semana Santa en Popayán:

11.1. UNESCO agotó el procedimiento de evaluación de las Procesiones de Semana Santa en Popayán, tras lo cual extrajo las siguientes conclusiones.[6] Señaló en primer lugar que las Procesiones han sido desarrolladas y transmitidas de generación en generación por las comunidades payanesas, y en virtud de ellas se ha formado un cuerpo específico de conocimientos reflejado en técnicas y concepciones, y en la promoción de cohesión social y diálogo. En segundo lugar, destacó que la inscripción de las Procesiones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad puede contribuir a reforzar su visibilidad y a crear conciencia sobre el valor del patrimonio cultural intangible en diferentes niveles, mientras se asegura su salvaguardia y se promueve el mutuo respeto y el diálogo entre diferentes culturas. En tercer lugar, propuso medidas viables de salvaguardia, incluidas las de elevación de la conciencia sobre la importancia del patrimonio

y preservación de las obras de arte, con el compromiso de la comunidad concernida y de las autoridades nacionales y locales respectivas. En cuarto lugar, resaltó que la solicitud de inclusión de las Procesiones en la referida Lista presupone el consentimiento libre e informado, y la actuación coordinada, de las organizaciones comunitarias interesadas y las instituciones académicas. Finalmente señaló que el elemento era inscrito en el grupo patrimonial de las manifestaciones culturales en evolución.

11.2. El Ministerio de Cultura, por su parte, en la Resolución 2433 de 2009 resaltó de las Procesiones su representativa de la cultura de la comunidad Payanesa, la cual expresa en distintos sentidos su relación con las Procesiones, y respecto del acto señaló que constituye un “espacio integrador, dinámico, solidario, recreador de imaginarios, de tradición, de identidad, de cohesión, de reencuentros”. También destacó su relevancia “en el componente espiritual indispensable en la vida de todo ser humano”, representado en la “conservación y en el orgullo de ser portador de un bagaje cultural Inmaterial, multisecular, único e irrepetible volcado de la mejor manera en la belleza material que escenifica toda la construcción mental que hay tras esta manifestación cultural, de estos escenarios simbólicos que configuran su existencia”. Declaró que las Procesiones proveen a definir la naturaleza e identidad colectiva, pues son “la expresión local más significativa a propósito de la cual se desarrollan actividades con injerencia en los campos social y económico”. Reconoció también su vigencia, ya que se celebran cada año “ininterrumpidamente desde [...] 1556”, y actualmente en dos versiones: una con la participación de adultos en la Semana Mayor, y otra versión en la semana siguiente o de Pascua, consistente en réplicas exactas a las de la primera pero a escala infantil (conocidas como Procesiones Chiquitas). Finalmente subrayó que las Procesiones se desarrollan en un marco de Equidad y Responsabilidad, toda vez que la Junta Permanente Pro Semana Santa, a cargo de organizarlas, siempre cuenta con Asesores calificados e idóneos para adelantar éstos procesos, y las manifestaciones cuentan con la participación de la comunidad.

12. Tras esta presentación, la Corte pasa a resolver el problema jurídico.

La constitucionalidad de subvenciones públicas al patrimonio cultural con referentes religiosos. Unificación de jurisprudencia sobre la materia

13. En este caso parece haber un acuerdo esencial en todas las intervenciones en torno a

que la Constitución y los tratados internacionales sobre la materia reconocen deberes de protección y salvaguardia de la riqueza y la diversidad cultural. Sin embargo, la discrepancia surge en cuanto esa presunta riqueza cultural está contenida o es predicado de una manifestación colectiva directamente asociada con una religión, como es el caso de las Procesiones de Semana Santa en Popayán. Por un lado, la demandante y quienes coadyuvan la acción pública sostienen que la subvención de Procesiones promueve inexorablemente la religión que las origina y les da su actual sentido sacro, lo cual no solo es incompatible con la neutralidad religiosa del Estado, sino además con los principios constitucionales de pluralismo, libertad e igualdad de cultos, y con la prohibición de efectuar a personas o entidades donaciones o auxilios no previstos en la ley (CP arts 1, 2, 13, 19 y 136-4). Por otro lado, quienes se oponen a la demanda consideran que el deber constitucional de proteger las riquezas culturales no excluye las manifestaciones religiosas.

De hecho, señalan que sustraer estas últimas del régimen constitucional de protección cultural solo por su relación con lo religioso, vulnera la Constitución pues esta prohíbe la discriminación con base en factores religiosos (CP art 13).

14. La Sala está entonces ante la necesidad de resolver, en primer lugar, (a) si el legislador puede autorizar la financiación pública de manifestaciones culturales que tienen un vínculo causal, circunstancial y simbólico objetivo con una religión. En caso afirmativo, (b) debe precisar bajo cuáles límites y parámetros puede hacerlo. Una vez definido lo cual, debe decidir (c) si en este caso el Congreso transgredió esos límites, y obró conforme a esos parámetros.

a. La facultad del Congreso para autorizar la financiación pública del patrimonio cultural inmaterial, aun cuando tenga relaciones actuales, objetivas y relevantes con el hecho religioso

15. La Constitución establece toda una serie de principios orientados a la protección de la cultura, a partir de los cuales es razonable inferir que el Estado puede, legítimamente, autorizar la financiación pública de manifestaciones culturales. La Carta Política prevé entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos “en las decisiones que los afectan y en la vida [...] cultural de la nación” (CP art 2). Establece que el Estado “reconoce y protege la diversidad [...] cultural de la nación colombiana” (art 7). Declara como obligación del Estado y de las personas “proteger las riquezas culturales [...] de la

nación” (art 8). Consagra el derecho de los niños a “la cultura” (art 44). Contempla entre los fines de la educación “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura” (art 67). Estatuye que el Estado tiene el deber “promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”, y destaca que “[l]a cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”, por lo cual el Estado debe promover “el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación” (art 70). Contempla el deber estatal de incluir en los planes de desarrollo el fomento “a la cultura”, y el de crear “incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales”, así como el de ofrecer estímulos especiales a personas y entidades que ejerzan estas actividades (art 71). Declara que “[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado”, y que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales “pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” (art 72). Finalmente expresa que es deber de todas las personas “[p]roteger los recursos culturales y naturales del país” (art 95-8).

16. El Estado colombiano aprobó además Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, mediante Ley 1037 de 2006, que es un tratado de derechos humanos (en adelante la Convención). En efecto, la Convención referida versa sobre derechos culturales, los cuales han sido incorporados y reconocidos en diversos instrumentos internacionales como derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a “tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad” (art 27). El Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC), lo mismo que el Protocolo de San Salvador, declaran que toda persona tiene derecho a “[p]articipar en la vida cultural” y establece que los Estados deben adoptar las medidas necesarias “para la conservación, el desarrollo y la difusión” de la cultura y el arte” (arts 15 y 14 respectivamente). La Observación General 21, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en la interpretación del artículo 15 del PIDESC señala expresamente que “[l]os derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos”. La Declaración Friburgo sobre ‘Los Derechos Culturales’, emitida por un grupo de expertos internacionales sobre la materia, reconoce expresamente que los derechos culturales “son esenciales para la dignidad humana; por ello forman parte integrante de los derechos humanos”. En consecuencia, las normas sobre protección cultural establecidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con lo previsto

en la Convención, pues el artículo 93 Superior establece que “[l]os derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

17. Con fundamento en lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Convención define el patrimonio cultural inmaterial en un sentido amplio, comprensivo de “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural” (art 2.1). Este patrimonio cultural inmaterial se caracteriza porque “se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana” (ídem). El patrimonio cultural inmaterial se manifiesta además en “a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales” (art 2.2). Los Estados partes de la Convención adquieren el deber jurídico de salvaguardar el patrimonio cultural individual, entendiendo por salvaguardia un conjunto de medidas tales como “la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión [...] y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos” (art 2.3 y 11), lo cual debe hacer con participación de las comunidades, grupos y organizaciones pertinentes. En particular, la Convención estatuye como una obligación de salvaguardia la de “adoptar las medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas”, entre otras, “garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo los usos consuetudinarios por los que se rige el acceso a determinados aspectos de dicho patrimonio” (art 13.d)

18. Como se observa, la Constitución no solamente reconoce el deber estatal de promover la participación en la vida cultural, y de proteger la diversidad cultural y las riquezas culturales (arts 2, 7, 8, 44, 67, 70 y 71). Además, expresamente declara que “[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado” (CP art 72). Ahora bien, por ser este un derecho cultural, contenido en el catálogo de derechos de la Constitución,

las nociones de “patrimonio cultural” y “protección” deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos. La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial regula precisamente un derecho cultural, y los derechos culturales han sido incorporados y reconocidos como derechos humanos en diversos instrumentos internacionales, razón por la cual sus disposiciones informan la interpretación de los derechos constitucionales. En la Convención aparece que el patrimonio cultural inmaterial (i) está constituido por usos, representaciones, expresiones técnicas y conocimientos de las comunidades, (ii) cuando estas los transmiten de generación en generación, y (iii) en la medida en que sea reconocido por ellas como elemento de su identidad, a partir de su recreación constante en función de su entorno y de su interacción con la naturaleza y su historia, lo cual les da un sentido de continuidad y promueve el respeto por la diversidad y la creación humanas. La Convención aclara que el patrimonio cultural inmaterial puede estar integrado por “usos sociales, rituales y actos festivos”, y declara que los Estados deben tomar medidas de salvaguardia, como las de protección, promoción y valorización, y en particular la adopción de medidas jurídicas y financieras adecuadas para garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial.

19. Con fundamento en lo anterior puede concluirse, como lo asumen todas las intervenciones, que el Estado cuenta con la facultad, y de hecho tiene el deber jurídico constitucional, de salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de adoptar medidas financieras en esa dirección. Lo cual además se ve reforzado por la interpretación que, en lo pertinente, ha prohiado el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en la Observación general 21. El Comité destaca que el derecho-reconocido en el PIDESC- que tiene toda persona a participar en la vida cultural implica para el Estado obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. En cuanto a esta última, razonablemente ha de suponer la adopción de medidas para “facilitar” el ejercicio del derecho, como por ejemplo “de tipo financiero” que pueden consistir en “Otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como academias científicas, asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades científicas y creativas”. Esta Observación tiene una fuerza persuasiva innegable, no solo por ser expedida por el Comité encargado de monitorear la implementación del PIDESC y ser un órgano autorizado para interpretarlo, sino además porque confirma la interpretación previamente efectuada por la Corte.[7]

20. Ahora bien, la pregunta concreta que provoca este proceso es si el legislador puede autorizar la financiación pública del patrimonio cultural inmaterial, cuando este último tiene una estrecha relación con el hecho religioso. Ha de precisarse, en primer lugar, que la Corte encuentra posible la concurrencia simultánea de los atributos religiosos y culturales inmateriales en una misma manifestación colectiva.[8] Se puede observar que entre las mejores prácticas de UNESCO se encuentra el reconocimiento de numerosas manifestaciones religiosas como parte del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. Es el caso, por ejemplo, de las Procesiones de la Santa Sangre, celebradas en Brujas, Bélgica, desde la Edad Media; de La Slava, una fiesta serbia practicada por los Ortodoxos Cristianos en la cual se rinde culto al Santo Patrón de las Familias; de la fiesta conmemorativa del Hallazgo de la Verdadera Santa Cruz en Etiopía; de El Sada Shin Noh, conjunto de danzas sagradas que se desarrolla en determinado periodo del año en Matsue, Japón; de la Peregrinación al santuario del Señor Qoyllurit'i en Perú, en la cual se mezclan figuras del rito católico con elementos ceremoniales prehispánicos, entre muchas otras a la cuales pertenecen las Procesiones de Semana Santa en Popayán. También en Colombia el Ministerio de Cultura ha declarado como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, por ejemplo, las Fiestas de San Francisco o San Pacho en Quibdó, que tienen su origen en el culto a San Francisco de Asís, eje que aún se preserva. Estas manifestaciones se han reconocido como integrantes del patrimonio cultural de la humanidad o de la nación, no por su carácter religioso, sino porque además cumplían una serie de condiciones como el hecho de haber sido transmitidas de generación en generación, y de que las comunidades reconozcan libremente en ellas un elemento de su identidad.

21. En consecuencia un rito o festividad puede al mismo tiempo ser religioso e integrar el patrimonio cultural de la nación o de la humanidad. El hecho de que eso ocurra es ciertamente relevante a la luz de la Constitución, como adelante se mostrará, pero no excluye a las manifestaciones portadoras de ese doble predicado (religioso y cultural) del régimen de protección que establece la Constitución. En efecto, la Carta Política no estatuye ninguna prohibición expresa de salvaguardar el patrimonio cultural asociado al hecho religioso. Ciertamente contempla los principios de pluralismo, diversidad y libertad religiosas, pero ninguno de sus preceptos contempla de forma explícita una norma que impida al Estado salvaguardar el patrimonio cultural vinculado con la religión. Por el contrario, las disposiciones constitucionales antes revisadas son genéricas y contemplan un deber de protección amplio y sin distinciones de la diversidad, la riqueza y el patrimonio

cultural (CP arts 2, 7, 8, 44, 67, 70, 71 y 72). En cambio, la Constitución sí prohíbe de forma clara la discriminación por motivos de “religión” (CP art 13), y sería una discriminación sostener de forma tajante y absoluta que el Estado debe proteger el patrimonio cultural de la nación excepto cuando esté vinculado al hecho religioso, y solo por ese hecho, pues en ese caso el factor “religión” sería el detonante de la diferencia.

22. Por ser esta una discriminación inaceptable, la Corte en diversas ocasiones ha afirmado que el Estado puede salvaguardar el patrimonio cultural vinculado al hecho religioso. En la sentencia C-766 de 2010, al declarar inexecutable un proyecto de ley que exaltaba un municipio del país como ciudad santuario e imponía ciertas cargas financieras al Estado, esta Corporación señaló que no obstante la decisión “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”.^[9] En la sentencia C-817 de 2011, en la cual se declaró inexecutable una Ley que conmemoraba la creación de una Diócesis y autorizaba al Congreso a asignar partidas presupuestales para su reparación, remodelación y conservación de una catedral, la Corte afirmó sin embargo que “los principios de Estado laico, pluralismo religioso, y deber de neutralidad, en modo alguno impiden que el Estado prodigue determinado tratamiento jurídico a una persona, comunidad o situación, que tenga connotación religiosa”.^[10] En la sentencia C-224 de 2016, en la cual se declaró inexecutable una disposición que autorizaba la destinación de partidas presupuestales a la protección, salvaguardia y promoción de las Procesiones de Semana Santa en Pamplona, esta Corporación indicó no obstante que en el orden constitucional “el Legislador está legitimado para adoptar políticas de protección y promoción a manifestaciones culturales, aún si tienen alguna connotación religiosa”.^[11] Finalmente, en la sentencia C-441 de 2016, recogiendo los anteriores criterios, la Corte declaró executable una norma que legal que autorizaba la asignación de partidas presupuestales para la salvaguardia de las Procesiones de Semana Santa en Tunja.^[12]

23. Sin embargo, aunque en la jurisprudencia parece haber claridad en torno a que el Estado puede salvaguardar el patrimonio cultural o manifestaciones sociales vinculadas al hecho religioso, debido al principio de laicidad que recoge la Constitución el legislador tiene también ciertos límites, y debe obrar bajo determinados parámetros, que la Sala expondrá a

continuación.

b. Límites y parámetros constitucionales derivados del principio de laicidad para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial conexo al fenómeno religioso. Unificación de jurisprudencia

24. La Corte ha señalado en esencia que el Estado puede promocionar, promover, respaldar o tener acciones de protección jurídica sobre manifestaciones relacionadas con el hecho religioso, si cumple un grupo de requisitos derivados del principio constitucional de laicidad. En efecto, la Constitución no solo contempla un catálogo de derechos culturales, sino que al mismo tiempo es neutral en materia religiosa, reconoce el pluralismo religioso, la igualdad y la libertad de conciencia, culto y religión (CP arts 1, 2, 13 y 19). Por lo mismo, en su intención de proteger la cultura o el patrimonio cultural el Estado no puede extralimitarse hasta llegar a desconocer o anular en la práctica estos principios. Esto es claro en la jurisprudencia. Pero no lo es, sin embargo, el límite preciso, y el haz de criterios para determinarlo, a partir del cual la protección o salvaguardia de un hecho cultural con connotaciones religiosas deviene inconstitucional. La terminología y la conceptualización que ha empleado la jurisprudencia sobre la materia no han sido unívocas, como se puede observar en el siguiente análisis:

24.1. En la sentencia C-152 de 2003, tras efectuar una revisión de los criterios jurisprudenciales pertinentes aplicados hasta entonces para el control de leyes con implicaciones desde la perspectiva religiosa, se esbozaron los siguientes parámetros. No se ajusta a la Constitución, según esta primera providencia, 1) establecer una religión o iglesia oficial, sino que 2) el Estado se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión o 3) que realice actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un estado liberal no confesional. No obstante tampoco puede el Estado 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, ni 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Finalmente, “6) las connotaciones religiosas

constitucionalmente prohibidas son las que tienen ciertas características: son únicas y necesarias, y por lo tanto, promueven una determinada confesión o religión”.[13]

24.2. En la sentencia C-766 de 2010, sin esbozar la necesidad de un cambio o una precisión de jurisprudencia, la Corte declaró inexecutable un proyecto de ley vinculado con el fenómeno religioso pese a que sus connotaciones religiosas no eran “únicas y necesarias”, como se exigía en la C-152 de 2003, sino que había también una justificación cultural o social expresamente reconocidas por la Corporación. En ese caso, la Corte señaló que el Estado puede ciertamente promocionar, promover, respaldar, apoyar o proteger “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”. No obstante, agregó que en ese caso no bastaba con destacar un propósito secular alternativo al religioso para satisfacer las exigencias constitucionales, sino que ese elemento secular “deberá ser el protagonista de dicha manifestación”. De hecho, señaló que el aspecto religioso no podía tener una presencia estelar sino un rol puramente “anecdótico o accidental”. Señaló expresamente como “en estos casos el fundamento religioso deberá ser meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación. En otras palabras, el carácter principal y la causa protagonista debe ser la de naturaleza secular” (negritas del original). Por lo mismo, al advertir que en ese caso la normatividad cuestionada tenía un predominante acento religioso, para superar los estándares constitucionales no era suficiente con invocar su carácter de patrimonio cultural porque los símbolos estaban asociados predominantemente al hecho religioso. Dijo expresamente: “para la Corte no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa”.[14]

24.3. En la sentencia C-817 de 2011 la Corte declaró inexecutable una Ley con implicaciones desde la perspectiva religiosa, entre cuyas disposiciones se autorizaba la asignación de partidas presupuestales para la protección de una Catedral. En esa ocasión sostuvo que medidas como las controladas en ese caso podían ajustarse a la Constitución, cuando respondan a “un factor secular, el cual (i) sea suficientemente identificable; y (ii) tenga carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental”. Dado que en ese caso las normas controladas no se justificaban en un motivo secular suficientemente identificable, que tuviera carácter principal y no meramente accesorio o incidental, las declaró

inexequibles. Como se observa, sin proponer cambios o precisiones de jurisprudencia, la Corporación dejó de lado nuevamente el criterio empleado en la sentencia C-152 de 2003, según el cual las connotaciones religiosas prohibidas son “únicas y necesarias”, para pasar a sostener que pueden ser contrarias a la Constitución las connotaciones religiosas incluso si no son únicas y necesarias pero sí principales y no simplemente accesorias o incidentales. En ese caso, la Corte advirtió que había otras posibles justificaciones de la medida, pero tras evaluarlas las juzgó insuficientes. En las sentencias C-224 de 2016 y C-441 de 2016, la Corte acogió la terminología empleada en la sentencia C-817 de 2011, y afirmó entonces que las leyes sobre salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial vinculado con el fenómeno religioso pueden ajustarse a la Constitución, en la medida en que tengan “un fin secular, el cual debe cumplir con dos características: (i) debe ser suficientemente identificable; y (ii) debe tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental”.

25. Como se observa, a pesar de que en todas las anteriores decisiones se cita la sentencia C-152 de 2003, la aplicación de la Constitución se distancia de la forma como fue interpretada en esta última, en cuanto se refiere a cuándo las connotaciones religiosas en una ley son inconstitucionales. No obstante una aparente coherencia entre las sentencias C-766 de 2010, C-817 de 2011, C-224 de 2016 y C-441 de 2016, lo cierto es que hay también discrepancias conceptuales entre ellas, que se revelan en la metodología del control. En efecto, todas coinciden en que las leyes con implicaciones en el ámbito religioso pueden superar las exigencias de la Constitución, mientras el elemento secular sea protagónico o principal. Sin embargo, la sentencia C-766 de 2010 exige además que, por otra parte, el aspecto religioso sea “meramente anecdótico o accidental”, tanto en la motivación como en el objeto real de la medida, exigencia que se omite siquiera citar en la sentencia C-817 de 2011. En sentido similar, en la sentencia C-766 de 2011 la Corporación subraya que “no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa”, pero en la sentencia C-441 de 2016 se admite justamente lo contrario. En esta última, la Corte declara exequible una norma, cuyos propósitos eminentemente seculares de salvaguardia del patrimonio cultural eran notorios, pese a que con ella efectivamente se protegía un ritual, como las Procesiones de Semana Santa en Tunja, predominantemente asociado con una confesión religiosa específica.

26. Es necesario recoger la evolución jurisprudencial antes referida, pero con la intención declarada de precisar los criterios jurisprudenciales. En vista de que el propósito de esta decisión es resolver una demanda contra una norma que autoriza la financiación pública de una práctica estrechamente asociada al hecho religioso, los criterios que se exponen a continuación serán relevantes para el examen de normas semejantes a esta.

27. No ha habido discusión en la jurisprudencia en torno a los cinco primeros criterios esbozados en la sentencia C-152 de 2003, los cuales han servido para el control de leyes sobre financiación pública de bienes o hechos asociados al fenómeno religioso. En consecuencia, la Corte considera que una ley de esta naturaleza vulnera la Constitución al: 1) establecer una religión o iglesia oficial, sino que 2) identificarse el Estado formal y explícitamente con una iglesia o religión o 3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Tampoco puede el Estado 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión. Finalmente, el Estado no está autorizado por la Constitución para 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Estos criterios, que además fueron recogidos en la sentencia C-152 de 2003 a partir de la jurisprudencia hasta entonces existente, se mantienen.

28. Sin embargo, como se advirtió, hay ciertas diferencias terminológicas, conceptuales, metodológicas y prácticas en torno al último criterio planteado en la sentencia C-152 de 2003, toda vez que según este “6) las connotaciones religiosas constitucionalmente prohibidas son las que tienen ciertas características: son únicas y necesarias, y por lo tanto, promueven una determinada confesión o religión. Por el contrario, no le está vedado al legislador adoptar decisiones que ofrecen varias interpretaciones seculares o ajenas a cierta religión específica, así para algunos miembros de la sociedad, desde su propia perspectiva, dicha decisión pueda tener connotación religiosa”. En efecto, las sentencias C-766 de 2010, C-817 de 2011, C-224 de 2016 y C-441 de 2016 han señalado que cuando una ley autorice la financiación pública de bienes o manifestaciones conexas a lo religioso, puede considerarse inconstitucional pese a que la connotación religiosa no sea única y necesaria sino concurrente con motivos seculares, en la medida en que estos sean accesorios o incidentales, y no principales. En otras palabras, la connotación secular de la medida no puede tener cualquier peso sino que este debe ser decisivo. Esta exigencia razonable busca

que los móviles, motivos, efectos o propósitos seculares invocados para justificar la medida sean importantes, tengan consistencia, resulten verificables y sean suficientes. Por esa razón, por ejemplo en la sentencia C-817 de 2011, la Corporación no se limitó a identificar los fines seculares invocados en los antecedentes parlamentarios de la ley controlada, sino que además verificó su consistencia y suficiencia, y tras un juicio adverso sobre estos aspectos declaró inexecutable la ley, pues en realidad el motivo superviviente al examen crítico era religioso. Del mismo modo, aunque con resultados opuestos, en la sentencia C-441 de 2016 la Corte no solo identificó que en los debates parlamentarios se invocaban justificaciones seculares, sino que con arreglo a los medios de prueba verificó su consistencia, y además advirtió que eran suficientemente importantes.

28. Esto es conceptualmente diferenciable de la exigencia jurisprudencial de que la connotación secular deba ser principal en las leyes asociadas positivamente al hecho religioso. Este último criterio planteaba, sin embargo, exigencias excesivas al legislador para proteger el patrimonio cultural, pues no solo se limitaba a exigir que el elemento secular fuera principal o protagónico, sino que además esto suponía lógica y necesariamente que el elemento religioso debía ser “meramente anecdótico o accidental”, y de hecho llevó a la Corte a sostener que “no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa” (C-766 de 2010), con lo cual se eliminaba en la práctica un amplio rango de medidas de salvaguardia sobre el patrimonio cultural inmaterial de religiones vivas. Un criterio semejante no se aplica, en términos generales, en buenas prácticas comparadas de laicismo. En este proceso, uno de los expertos indicó que en el Derecho europeo la neutralidad religiosa es incluyente cuando se trata de protección de la cultura, y por lo mismo es legítima la orientación estatal de garantizar la financiación pública del legado cultural incluso si está estrecha o predominantemente asociado a una confesión religiosa.[15] En Europa puede observarse entonces por ejemplo que la Unión Europea ha decidido subvencionar la región monástica ortodoxa del Monte Athos, pese a su notoria relación con lo religioso; Noruega, Holanda e Inglaterra financian directa o indirectamente Capillas o edificaciones religiosas ubicadas en sus territorios y portadoras de valor arquitectónico e histórico;[16] Francia autoriza a las autoridades públicas a sufragar las reparaciones y readecuaciones en edificaciones religiosas, y sus jueces han aceptado por ejemplo la financiación pública de un elevador en la Basílica de Notre Dame de Fourvière en Lyon, así como la construcción de monumentos

conmemorativos de miembros del clero;[17] en Alemania se autoriza a las Iglesias a cobrar contribuciones a sus fieles, y de hecho el Estado participa en su ejecución efectiva.[18]

29. En consecuencia, este requisito creado por la jurisprudencia debe unificarse en términos que, equilibradamente, garanticen un respeto estricto por los principios constitucionales de laicidad del Estado, sin desproteger injustificadamente el patrimonio cultural inmaterial legado por la práctica religiosa de las comunidades nacionales. El otro elemento del test en estos casos sería entonces que 6) la medida controlada tenga una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente. El que sea 'importante' implica que deben poder ofrecerse razones para justificar esa valoración a la luz de los principios constitucionales. La plausibilidad de esas razones debe ser además 'verificable', y ha de ser entonces posible controlar razonablemente los hechos y motivos que soportan la valoración de la medida. La importancia de la justificación secular debe ser también 'consistente', lo cual indica que no puede ser contradictoria, puramente especulativa o desprovista de fuerza. Finalmente, debe tratarse de una justificación secular 'suficiente' para derrotar los efectos de la incidencia que tienen estas medidas en el principio de laicidad del Estado. La suficiencia viene determinada por el principio de proporcionalidad, y así la medida debe entonces ser idónea para alcanzar el fin secular que persigue, pero además necesaria y proporcional en sentido estricto. Finalmente, como se mencionó en las sentencias C-224 y C-441 de 2016, 7) La medida debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones.

30. En definitiva, el Estado no puede 1) establecer una religión o iglesia oficial; 2) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; 3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso 6) la medida debe tener una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente y 7) debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones. Con fundamento en estos criterios, la Corte procede a resolver los cargos sintetizados en el problema jurídico.

c. Resolución del problema jurídico y los cargos planteados

31. La Corte observa que la norma acusada 1) no establece una religión o iglesia oficial, sino que se limita a autorizar la asignación de partidas presupuestales con el propósito de cumplir los objetivos de la Ley 891 de 2004, los cuales como se dijo son el reconocimiento, la exaltación y la salvaguardia de las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa en Popayán, así como del inmueble distinguido en la nomenclatura urbana de la ciudad de Popayán, departamento del Cauca, con el número 4-51 de la calle 5a. Este no es un acto de establecimiento de una religión, sino de fomento a manifestaciones, actos festivos e inmuebles que son patrimonio cultural de la humanidad –en el primer caso- y de la nación –en todos los casos-. De este modo, 2) el legislador tampoco ejecuta una declaración expresa y formal de identificación con una iglesia o religión, lo cual se puede comprobar a partir de una lectura del texto legal, en el cual no se menciona explícitamente ninguna religión o iglesia en particular, ni tampoco la religión o las iglesias en términos generales. El artículo 4º cuestionado no es, por otra parte, 3) un acto oficial de adhesión, siquiera simbólico, a una creencia, religión o iglesia. Esto se advierte no solo a partir del hecho objetivo de que la ley no menciona ninguna religión o iglesia, ni en particular ni en otros términos, sino que aparte el hecho de que la Ley verse sobre las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán no son por sí mismo suficientes para concluir que el Estado se adhiera a una creencia, religión o iglesia, por cuanto hay una explicación secular para este hecho, como más adelante se precisará.

32. Aparte, a diferencia de lo que ocurrió en el caso resuelto en la sentencia C-224 de 2016, en esta ocasión 4) el legislador no adopta medidas que tengan una finalidad religiosa. Es posible apreciar que en la exposición de motivos se presenta como justificación del proyecto de ley la justicia de elevar “un valiosísimo rasgo cultural pleno de implicaciones de todo orden en un medio que, sobreponiéndose a muy difíciles circunstancias, ha encontrado en el apego a la autenticidad de su cultura, mecanismos de defensa como sociedad”. A la exposición de motivos se anexa además la solicitud presentada ante la UNESCO para que las Procesiones de Semana Santa en Popayán fueran incluidas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. De ella se destaca especialmente la evidencia sobre la “concentración del patrimonio inmaterial, histórico, artístico, estético, religioso, etnológico, lingüístico, sociológico, antropológico y literario”.[19] Este fin genuinamente secular no desaparece durante los debates, ni entra en las deliberaciones la

consideración de un fin religioso.[20] Por lo mismo, puede decirse entonces que su finalidad no es preferir alguna iglesia o confesión.

33. De acuerdo con la jurisprudencia aplicable, está prohibido 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. En este caso, la Corte considera que la norma acusada produce un impacto real sobre una religión en particular, la Católica, pero no es primordial. Como se mostrará enseguida, el impacto primordial real recae sobre el patrimonio cultural que constituyen las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán. Lo que se autoriza es la asignación de partidas presupuestales con destino a salvaguardia de ese patrimonio, y no de los motivos religiosos que lo originaron en un pasado remoto, ni de la Iglesia Católica a la cual en otro contexto se adscriben necesaria y exclusivamente las Procesiones. En el contexto payanés, las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa son ante todo prácticas colectivas, que no se pueden explicar exclusivamente con fundamento en el elemento religioso toda vez que contribuyen a su realización periódica hondos y fuertes motivaciones alimentadas por factores no religiosos como la tradición cultural, la belleza artística, el amplio arraigo histórico, los sentimientos de identidad colectiva, la cohesión social que propicia, la vocación igualitaria de su desarrollo, su potencial económico y turístico, entre otros. Sin desconocer entonces que la medida demandada puede tener efectos religiosos, su impacto primordial real recae sobre el factor cultural de las manifestaciones protegidas.

34. Por otra parte, 6) la medida tiene una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente. Aunque la acusación se dirige contra toda la norma, en realidad el cuestionamiento se centra en que en virtud de la disposición demandada puedan destinarse recursos públicos a las Procesiones de Semana Santa de Popayán, razón por la cual la Corte concentrará el examen en ese punto.

34.1. El artículo 4º de la Ley 891 de 2004 se ha justificado, tanto en los debates parlamentarios como dentro de este proceso, como una medida de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en que consisten las Procesiones de Semana en Popayán. Esta justificación no solo es secular sino además importante y responde a un imperativo constitucional. En efecto, la Constitución establece, según lo indicado con anterioridad, que

la protección del patrimonio cultural está en cabeza del Estado, que todas las personas deben proteger la diversidad y riqueza cultural, y que la cultura es además un derecho de los niños y fundamento de la nacionalidad (CP arts 2, 7, 8, 44, 67, 70, 71, 72 y 95-8). Por su parte, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, tratado de derechos humanos ratificado por Colombia, establece como deber de los Estados partes “adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio” (art 13), y la disposición controlada busca la salvaguardia de las Procesiones, incluidas por UNESCO en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural de la Humanidad, y por el Ministerio de Cultura en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

34.2. Esto además es verificable y consistente, no solo porque la Decisión de la UNESCO y la Resolución del Ministerio de Cultura son actos públicos, sino además porque las características de las Procesiones se ajustan adecuadamente a las condiciones conceptuales que, para el efecto, establece la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. El artículo 2 de la Convención prevé que el patrimonio cultural inmaterial está constituido por (i) usos, representaciones, expresiones técnicas y conocimientos de las comunidades – junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes-, (ii) cuando se transmiten de generación en generación, y (iii) en la medida en que sea reconocido por sus participantes como elemento de su identidad, a partir de su recreación constante en función de su entorno y de su interacción con la naturaleza y su historia, lo cual les da un sentido de continuidad y promueve el respeto por la diversidad y la creación humanas. Las Procesiones de Semana Santa de Popayán satisfacen estos criterios con consistencia, como pasa a mostrarse enseguida:

(i) Las procesiones de Semana Santa, en general, son en primer lugar la representación de una narrativa sobre la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo. Pero en particular las Procesiones de Semana Santa de Popayán tienen además toda una serie de usos, expresiones técnicas y conocimientos, relacionados con diversos aspectos del ritual. Las pruebas y las intervenciones indican que en la preparación de las Procesiones es necesario intervenir las imágenes, las andas y los vestidos de quienes tienen una participación principal dentro de ellas, lo cual ha activado la generación de toda una suerte de conocimientos en orfebrería, joyería, ebanistería, restauración, tejeduría, floristería, entre

otras. Además, el desarrollo de las Procesiones dentro de la Semana Santa ha provocado la creación colectiva de toda una serie de vocablos, conceptos, relaciones y roles, y por eso existe un argot profundamente arraigado con expresiones como ‘carguero’, ‘carguío’, ‘síndico’, ‘sahumadora’, ‘regidor’, ‘moquero’, ‘pichoniar’, ‘pedirla’, ‘meterla’, entre muchas otras que no son inherentes al rito religioso sino propias de su revivificación colectiva. Junto a esto existe un conjunto de técnicas y conocimientos, por ejemplo, para cargar los pasos, para regir las procesiones, para sustraerles los ‘mocos’ a los cirios, para sahumar el rito, para definir los portaestandartes, para establecer el momento y el lugar hasta donde llegan y desde donde comienza el ‘pichoneo’. En las Procesiones de Semana Santa de Popayán las imágenes han tenido también un amplio valor artístico y cultural, con orígenes españoles, italianos, franceses, quiteños y colombianos de diferentes épocas y lugares.[21] Durante el proceso se resaltó que en su mayoría las imágenes quedan bajo la custodia de los Síndicos, y no de la Iglesia Católica.[22]

(ii) Este universo de representaciones, usos, expresiones, conocimientos, imágenes y objetos se ha transmitido de generación en generación. Hay evidencias confiables de que las Procesiones de Popayán se remontan por lo menos hasta 1556. En las Elegías de Varones Ilustres, escritas por Juan de Castellanos en la segunda mitad del siglo XVI y comienzos del XVII, se alude a ellas. Hay además registros en los libros de cuentas y gastos de la época, a cargo de la Gobernación de Popayán, que parecen ratificarlo.[23] Hay también elementos para asumir que en los siglos subsiguientes las Procesiones se celebraron con regularidad, al punto que el Ministerio de Cultura sostiene que se han realizado “cada año ininterrumpidamente desde 1556” (Rsln 2433 de 2009). Los usos, técnicas, conocimientos, expresiones, imágenes y objetos no se han transmitido inalterados desde como aparecieron por primera vez, sino que como es propio de una práctica colectiva cada generación la ha enriquecido y modificado progresivamente, como fruto de las transformaciones circunstanciales y en ocasiones deliberadamente. Por ejemplo, durante el proceso y en las pruebas se señaló un hecho histórico que a este respecto puede resultar ilustrativo. El escritor colombiano del siglo XIX, José María Vergara y Vergara, en una semblanza de las Procesiones de Semana Santa en Popayán del año 1857, narra que cerca de 15 años atrás, mientras tenía lugar la denominada ‘guerra de los supremos’, ocurrió lo siguiente:

“[n]o sé si fue en 1840 o en 1841, pero fue durante aquella guerra espantosa que diezmó

las provincias del Sur. El alarma en Popayán era constante: ningún hombre podía dormir fuera de los retenes, o de las torres, i a pesar de la vigilancia, el enemigo hacía entradas i mataba en las mismas calles de la ciudad. Llegó la Semana Santa i se celebraban las funciones con entera seguridad de que los guerrilleros las respetarían. Todo el pueblo de Popayán hubiera dado algo por aprehender al general Obando i al General Sarria, los dos famosos jefes de las guerrillas timbianas. En la procesión del martes, notaron los circunstantes un cierto nazareno de anchas espaldas i de erguido talante, que ayudaba a cargar el paso de la Virgen. Sospecharon quién era, no le perdieron de vista quienes lo habían conocido; i al volver a la iglesia, un descuido que le hizo levantar un poco el antifaz les hizo ver la cara del temible Sarria, que había venido bajo la inviolable salvaguardia de la religión a cumplir sus acostumbradas devociones. Al día siguiente, estaba el formidable guerrillero otra vez entre sus rústicos tercios timbianos”.[24]

Esta narración permite inferir que los cargueros llevaban un capirote que les cubría el rostro, como ocurría en los ritos homólogos de España. Hoy no lo tienen. La historiografía posterior indica que fue a raíz de ese hecho, reconstruido en términos quizás diferentes por la posteridad, que un Gobernador decretó la obligación para los cargueros de descubrirse el rostro, y desde entonces ese aspecto del rito colectivo se transformó.[25] Esta es entonces una muestra de cómo evoluciona una práctica colectiva tradicional. No obstante lo cual, lo cierto es que hay una transmisión generacional de conocimientos, convenciones, expresiones, usos y objetos, en muchas ocasiones dentro de un mismo tronco familiar, y en otras dentro de grupos más amplios de la sociedad payanesa. Cada generación le hereda entonces a la siguiente un capital simbólico. Esto se demuestra no solo en la sucesión familiar de roles, como ocurre con los de carguero y síndico, sino además en el ‘pichoneo’, en la instrucción artesanal, en las denominadas ‘Procesiones chiquitas’, en la participación de niños dentro de la Semana Mayor, en los objetos religiosos que pasan a formar parte del Museo de Arte Religioso, en el rol que cumple la Universidad del Cauca en el sostenimiento de la tradición. Todos estos elementos fueron tenidos en cuenta tanto por el Ministerio de Cultura y la UNESCO, sobre la base objetiva de los elementos reales de las Procesiones.

(iii) Finalmente, las Procesiones de Semana Santa en Popayán son un rasgo que contribuye a definir la identidad colectiva de los payaneses.[26] Diversas intervenciones, memoriales y documentos aportados al proceso señalan que la comunidad payanesa se reconoce en las Procesiones de Semana Santa entendidas como acto colectivo, con independencia de su

valor religioso. Forma parte de su historia reciente, por ejemplo, la Semana Santa en que ocurrió el terremoto del año 1983, así como la del año posterior. Parecen reconocer en ese acontecimiento algo que ilustra un rasgo de su identidad. Estudios históricos posteriores señalan además que si bien los ritos religiosos católicos son resultado de la misión evangelizadora de la conquista, hay ciertos factores circunstanciales que han arraigado los ceremoniales de culto en Popayán. En los siglos XVI, XVII y XVIII, las fiestas religiosas coincidían con las épocas en las que más se concentraban los desastres naturales, las epidemias y en general las calamidades.[27] En otras épocas del año menos inestables, las ceremonias de culto se desvanecían. Ser payanés, y reconocerse en las Procesiones de Semana Santa, implica al parecer identificarse como habitante de un lugar secularmente expuesto a altos riesgos geológicos. Las intervenciones y los documentos pertinentes registran además la vocación que tienen las Procesiones para congregar a los coterráneos no importa donde residan para ese momento, y lo resaltan como un factor de cohesión social explicada porque las Procesiones desenvuelven una serie de lazos no solamente religiosos sino familiares, afectivos, artísticos, sociales, turísticos y económicos. Reconocen en los recorridos de las Procesiones un criterio para la delimitación de los límites urbanos de la ciudad que llegó a ser, y en el anecdotario aprenden a conocer hitos de la historia del mundo, del país y de la ciudad. Identifican un potencial igualitario en las Procesiones de Semana Santa, pues pese a ocupar cargos, provenir de familias, profesar convicciones diferentes se consideran ‘iguales bajo el anda’, y en un acto colectivo que requiere altos niveles de coordinación cualquiera puede verse sujeto a las instrucciones de otro, sin importar su posición aparente por fuera del rito.

34.3. Esta justificación secular no solo es importante, verificable y consistente sino además suficiente. La medida cuestionada ciertamente tiene un impacto religioso, pero este no solo no es primordial sino que se legitima en aras de alcanzar proporcionalmente un fin constitucional imperioso, como es la protección de un patrimonio cultural inmaterial de la Nación y la Humanidad:

- En primer lugar, la norma demandada es adecuada para alcanzar el fin que persigue. La subvención estatal de las Procesiones de Semana Santa en Popayán presta una contribución positiva a su salvaguardia, toda vez que permite nutrir las finanzas con las cuales se pagan labores de artesanía, tejeduría, floristería, ebanistería, restauración de imágenes, adquisición de cirios, investigación y documentación sobre los orígenes y

riquezas del ritual, entre otras. Estos actos son eficaces para la viabilidad de las Procesiones y para enriquecerlas y facilitar su transformación espontánea sin obstáculos económicos.

- La autorización de efectuar asignaciones presupuestales con destino a las Procesiones es además una medida necesaria, en el sentido de que no hay otras que estén a cargo del Estado que consigan la misma eficacia con menor impacto religioso. La norma acusada ciertamente prevé que el Gobierno Nacional puede interceder ante entidades privadas en busca de financiación, y de hecho la propia Junta Permanente Pro Semana Santa podría hacerlo, pero los entes privados han de decidir si financian las prácticas culturales conforme a la autonomía de su voluntad, sin que el Estado pueda obligarlas de otra forma que a través de tributos. En contraste, la financiación pública si bien aparece en la disposición cuestionada como una autorización, es fruto de una obligación de salvaguardia prevista en la Constitución y la Convención pertinente. Además, los datos suministrados por el Ministerio de Cultura indican que anualmente hay aportes ciertos del Estado con miras a la salvaguardia de este patrimonio cultural. Por ende, estamos ante un caso en el cual no hay medidas alternativas a la controlada, que ofrezcan menor impacto religioso e igual eficacia en la protección de la Constitución cultural.

- Los costos constitucionales representados en el cierto impacto que esta norma tiene sobre el hecho religioso, se ven compensados por los también ciertos y altos beneficios que reporta en términos culturales y económicos, valores también importantes y relevantes en el orden constitucional. El sacrificio en la neutralidad religiosa es objetivo pero mínimo, toda vez que el fin que se persigue con la medida es secular, como seculares son las motivaciones invocadas en el Congreso y en el presente proceso para instaurarla, y aparte las Procesiones trascienden el ámbito puramente religioso hasta ser relevantes desde el punto de vista cultural, artístico, histórico, económico y turístico, y pudo advertirse que el ente encargado de la administración de los recursos públicos es privado, de conformación intersectorial, con escasa participación cuantitativa de miembros de la Iglesia Católica. En contraste, al valor cultural es amplio, y son también generosos los beneficios económicos y turísticos para la ciudad, el departamento y el país por la celebración de las Procesiones.

Efectivamente, como fue señalado, las Procesiones de Semana Santa en Popayán desencadenan una serie de procesos de congregación, propiciados por la cultura en

general, y en particular por el arte y la artesanía. Las Procesiones entendidas como expresión cultural trascienden el plano religioso, pues son una muestra de interacción colectiva propia y única, compuesta por elementos no solo religiosos sino también escénicos y simbólicos de diversos tipos (políticos y sociales), y esto constituye una riqueza, atractiva para los payaneses e incluso para quienes llegan de fuera. Las Procesiones se desarrollan como actos en los cuales están involucradas no solo las imágenes religiosas, portadoras de sentido sacro en virtud de un credo y un ritual religioso, sino además la forma como la comunidad les da vida, la indumentaria con que se revisten los ídolos y quienes los transportan, la exuberancia de roles entre los participantes, los hábitos asociados al ritual colectivo, la técnica especial de restauración, la iluminación, la música, los olores, la historia secular de un pueblo vinculado por diversos factores a un culto que en general en los demás lugares tiene un sentido puramente religioso. Fuera de eso, las Procesiones han canalizado el genio creativo caucano y nacional, y el interés artístico, pues es posible observar que a raíz suya se creó el Festival de Música Religiosa, en desarrollo del cual no solo se interpreta música religiosa exclusiva del catolicismo, sino además música islámica, protestante y clásica de otras especies, con intérpretes de diferentes partes del globo. La realización de las Procesiones, por sus implicaciones, ha facilitado además la acumulación de un rico capital de arte religioso exhibido en el Museo de Arte Religioso. Durante la Semana Santa también se realizan la Muestra Nacional Artesanal Manos de Oro, la Feria Artesanal Expocauca y el Festival de Orquídeas, que son entonces muestras aptas para propiciar la cohesión social y despertar el interés cultural. La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial asevera en su Preámbulo que el patrimonio cultural inmaterial cumple una inestimable función como “factor de acercamiento, intercambio y entendimiento entre los seres humanos”, y las Procesiones de Popayán son prueba de ello.

Los beneficios que trae la cultura se han de valorar por lo que esta implica para el individuo y la colectividad. La Declaración de Friburgo expresa que los derechos culturales son esenciales para la dignidad humana (art 1), y esta aseveración la comparte la Corte. El ejercicio de la libertad individual está limitado en parte por un conocimiento reducido de opciones vitales.[28] La diversidad cultural expande por eso las fronteras de la libertad, toda vez que le muestra al individuo formas alternativas de desarrollarse o de cultivar sus relaciones con los demás y el entorno. La cultura, cuando además está enriquecida por el arte, le ofrece al individuo también placer estético y espiritual. Por eso la Corte ha señalado

que “[u]na de las razones por las cuales las personas deben poder tener acceso a diferentes formas y visiones culturales, es porque ello les dará más herramientas creativas para expresarse, a la vez que les da mayor bienestar y placer estético y espiritual. [...] Las expresiones culturales no sólo reviven el pasado, enriquecen el presente”.[29] Una manifestación de la cultura inmaterial, con amplio arraigo histórico, supone la transmisión generacional de una serie de usos, convenciones, conocimientos, expresiones técnicas y objetos, y por eso mismo su salvaguardia, como lo ha señalado el Ministerio de Cultura en este proceso, es una forma de preservar una ventana de acceso al pasado. El carácter cultural de una práctica que en otro contexto tendría connotaciones puramente religiosas es por otra parte un activo capaz de aglutinar a toda la colectividad en torno de un mismo hecho. El que se trate de una manifestación portadora y originaria de sentido y creación artística y artesanal en muy diversas formas es una circunstancia que propicia la aglutinación de personas creyentes o no, nativas o arraigadas, propias y extranjeras. La cultura concilia entonces un fenómeno originalmente individual (como puede ser el culto religioso) con lo colectivo.

Finalmente, en un estudio realizado en el año 2005 denominado Impacto económico de las Procesiones de la Semana Santa en Popayán, se destaca el impacto que tuvo la celebración de este acto en ese año.[30] El gasto directo, representado en la ejecución del programa cultural, en nuevas dotaciones urbanas, y en nuevo equipamiento turístico fue \$4.047 millones. El gasto indirecto, correspondiente a desembolsos efectuados por asistentes locales y turistas en los diferentes eventos que tienen lugar durante la Semana Santa, ascendió a un total estimado de \$15.494 millones. Estos gastos inducen a su vez otros efectos, no contabilizados como gastos directos o indirectos, calculados como impacto económico en Popayán por un valor aproximado de \$26.971 millones, y en el resto del país en \$11.276 millones, para un impacto económico total aproximado de \$38.237 millones. Se trata, como puede observarse, de un hecho con implicaciones no solo religiosas y culturales, sino también económicas y turísticas. Estas dos últimas, tomadas aisladamente, son consideradas en el estudio referido como efectos “favorables” que crean un grupo amplio de oportunidades de desarrollo, en un marco sostenible. La leve aunque cierta incidencia de la medida en el hecho religioso se ve compensada, y de hecho contrarrestada hasta cierto punto, por su vocación de promoción turística y económica para la comunidad que habita en el territorio en que se desarrolla. Por lo cual, la Corte observa que la medida es proporcional.

35. Por último, esta medida de salvaguardia es susceptible de conferirse a otros credos en igualdad de condiciones, e incluso a manifestaciones culturales que no tengan vínculos objetivos con el hecho religioso. La Ley 397 de 1997 prevé una definición amplia de lo que comprende el ‘patrimonio cultural’, material e inmaterial, y un procedimiento para incluir una manifestación cultural en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (arts 4, 8 y ss). De hecho, la posibilidad de incluir una manifestación en esta Lista no depende del Congreso, pues puede también surgir de una iniciativa privada o particular (art 1). La condición de miembro de la Lista se supedita al hecho exclusivo de su valor e interés cultural, y no depende entonces de su contenido religioso, ni mucho menos de la religión específica a la cual esté asociada la manifestación, pues estas exigencias no están previstas en la Ley y las prohíbe la Constitución (CP art 13). La Corte además constata que otras muestras del patrimonio cultural han sido objeto de medidas de salvaguardia, pese a no tener carácter religioso. Por ejemplo, en la Ley 706 de 2001 se autoriza la asignación de partidas presupuestales con destino a la compra de bienes, la ejecución y terminación de obras para la celebración del ‘Carnaval del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y los Carnavales de Pasto’, normatividad que se ha visto sujeta al control constitucional, y lo ha superado.[31] Por lo cual, la demandada en esta ocasión es una norma que contempla una medida perfectamente susceptible de extenderse a otras manifestaciones, religiosas o no, que tengan el carácter de patrimonio de interés cultural inmaterial, y cumplan el procedimiento previsto en la ley para el efecto.

36. Lo anterior indica entonces que no se vulneraron los principios de neutralidad, pluralismo, igualdad y libertad religiosa (CP arts 1, 2, 13 y 19), pero además tampoco se desconoce la prohibición constitucional para el Congreso de “[d]ecretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente” (CP art 136-4). Como se observa, la Constitución establece que está prohibido decretar erogaciones que no estén destinadas a satisfacer derechos reconocidos en ley preexistente. Pues bien, en este caso el Congreso no ha decretado ninguna erogación no prevista en el ordenamiento preexistente. Se limitó a autorizar la asignación de partidas presupuestales con destino a una práctica colectiva que ha sido catalogada como patrimonio cultural inmaterial de la Nación y de la Humanidad, en un contexto en el cual la Constitución prevé que “[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado”, y en el cual -además- la Convención para la Salvaguardia del

Patrimonio Cultural Inmaterial prevé el deber de adoptar medidas de salvaguardia, entre las cuales razonablemente puede tomarse la de brindar apoyos financieros para garantizar su viabilidad y revitalización (art 2).

37. En consecuencia, declarará exequible la disposición acusada.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 4º de 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, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones’.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

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

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-567/16

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-Violación de los artículos 1° y 19 de la Constitución Política que especifican que Colombia es un estado neutro en materia de

religión y que establece la laicidad del Estado, así como la vulneración del artículo 13 de la misma sobre el derecho a la igualdad (Salvamento de voto)

ESTADO LAICO Y PLURALISMO RELIGIOSO-Jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN FRENTE A LA ASIGNACION DE PARTIDAS PRESUPUESTALES-Decisión cambia nuevamente el precedente dispuesto en la Sentencia C-224/16 que tiene un contenido similar que el caso en estudio, ya que se trata de financiar esta celebración a pesar de que su esencia y finalidad es principalmente religiosa (Salvamento de voto)

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-La Corte no está siendo coherente ni congruente en sus fallos con relación al tema de neutralidad religiosa y laicidad del Estado, violando de este modo el artículo 13 de la Constitución Política sobre la igualdad en las decisiones que se tomen sobre un mismo tema con unas mismas condiciones fácticas y jurídicas (Salvamento de voto)

LEMON TEST-Incorporado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos para determinar la constitucionalidad de la intervención pública en asuntos religiosos (Salvamento de voto)

LEMON TEST-Criterios para determinar cuándo se puede apoyar una práctica religiosa en donde confluyen elementos culturales e históricos (Salvamento de voto)

LEMON TEST-Corte Constitucional colombiana lo ha tenido en cuenta cuando se trata de dirimir conflictos que tienen que ver con los vínculos entre el Estado y la religión (Salvamento de voto)

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-En el caso concreto no se puede diferenciar entre el aspecto religioso y cultural e histórico, dando lugar a que se termine por concluir que el Estado está apoyando una religión en particular, y que por otra parte se

termine por violar el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, porque se da preeminencia a este rito sobre celebraciones de otras religiones o cultos, rompiendo con la neutralidad y laicidad en materia religiosa contenidos en el artículo 19 de la Constitución (Salvamento de voto)

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-Desde que se inició el debate para la aprobación de la ley, se dijo que el patrocinar esta actividad religiosa con dineros públicos era problemático porque se podría violar el principio de igualdad, el de laicidad y neutralidad del estado (Salvamento de voto)

NORMA QUE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL LAS PROCESIONES DE SEMANA SANTA Y EL FESTIVAL DE MUSICA RELIGIOSA DE POPAYAN-La Corte debió declarar la inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-I 1345

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4o de 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 se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.

María Victoria Calle Correa

Me aparto de la decisión de la mayoría que dio lugar a la exequibilidad del artículo 4o de 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, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.

Las razones por mi desacuerdo con la mayoría se fundan principalmente en la violación de los artículos 1o y 19 de la CP., que especifican que Colombia es un estado neutro en materia religiosa y que establece la laicidad del Estado, así como la vulneración del artículo 13 de la CP sobre el derecho a la igualdad.

Como se dijo en la Sentencia C-350 de 1994 en nuestro país, “se establece un Estado laico

y pluralista, fundado en el reconocimiento de la plena libertad religiosa y la igualdad entre todas las confesiones religiosas...". En igual sentido en la Sentencia C-766 de 2010 se dispuso que para que el Estado pueda otorgar recursos a ceremonias en donde confluyen aspectos religiosos y culturales e históricos, se debe verificar si el carácter principal de la actividad y la causa protagonista de ésta es de naturaleza secular y no religiosa. Finalmente en la Sentencia C-817 de 2011 que 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 " se establece que asimilar un culto específico al concepto 'cultural' plantea serias "dificultades y graves riesgos" porque significa excluir a las minorías, que no hacen parte de esa religión, violando de este modo el principio de igualdad de trato, laicidad, el carácter secular, pluralista y de neutralidad en materia religiosa consagrado en la Constitución de 1991.

Esta serie de precedentes, son referenciados en la Sentencia C-224 de 2016 que conoció de la inconstitucionalidad contra el artículo 80 de la Ley 1645 de 2013, "por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa en Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones". En dicha jurisprudencia se dijo que no se le debe permitir al Estado, a cualquier título, o en cualquier nombre subvencionar o financiar actividades religiosas, al estar de por medio dineros públicos. En este caso se dispuso que se debe identificar si una práctica religiosa que se relacionan con aspectos culturales, históricos e inmateriales como la celebración de una semana santa, tiene un contenido de tal magnitud que se pueda determinar que predomina el mantenimiento cultural e histórico, sobre lo religioso. Sobre la constitucionalidad de esta ley la Corte determinó que, "...resulta difícil encontrar un contenido secular identificable y primordial en la norma acusada..." porque en la promoción de esta actividad y en la protección de los bienes que ellas se utilizan lo que se pretende es fortalecer la fe católica, siendo esto contrario a la naturaleza laica del Estado colombiano.

Teniendo en cuenta este precedente consideró que en el análisis de constitucionalidad del artículo 4o de la Ley 891 de 2004 que "a partir de la vigencia de la presente ley las administraciones nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán estarán autorizadas para asignar partidas presupuéstales en sus respectivos presupuestos anuales, destinadas a cumplir los objetivos planteados en la presente ley" y que "El Gobierno

Nacional queda autorizado para impulsar y apoyar ante los Fondos de cofinanciación y otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley”. Del mismo modo lo establecido en el párrafo del artículo 4o que dispone que “Las apropiaciones autorizadas dentro del Presupuesto General de la Nación, deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión”.

Considero que esta decisión cambia nuevamente[32] el precedente dispuesto en la Sentencia C-224 de 2016 que como se vio declaró inconstitucional 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 de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”, que tiene un contenido similar que el caso en estudio, ya que se trata de financiar esta celebración a pesar de que su esencia y finalidad es principalmente religiosa.

Desde mi punto de vista la falta de correspondencia de las decisiones en estos casos indica que la Corte no está siendo coherente ni congruente en sus fallos con relación al tema de neutralidad religiosa y la laicidad del Estado, violando de este modo el artículo 13 de la CP sobre la igualdad en las decisiones que se tomen sobre un mismo tema con unas mismas condiciones fácticas y jurídicas.

Estimo que a pesar de que en uno y otro caso la celebración de la semana santa da lugar a que se organicen otros eventos de carácter cultural como exposiciones artísticas, procesiones con imágenes, festivales de música sacra, obras artísticas y de teatro, lo cierto es que lo que se rememora en últimas es la pasión y muerte de Jesucristo, celebración propia del rito católico, que excluye en su significado a las personas que no hacen parte de esta religión y este rito.

Creo que a pesar de que en la sentencia se hizo énfasis en que la Exposición de Motivos de la ley que declaraba patrimonio inmaterial la semana santa Popayán existían varias diferencias importantes con relación a la celebración de la Semana Santa en Pamplona, ya que en la primera se podía evidenciar el carácter religioso sobre el cultural e histórico, y que en la segunda en cambio había preeminencia de lo cultural e histórico sobre lo religioso, lo cierto es, que ambas celebraciones guardan tal grado de semejanza con

relación al contenido religioso de lo que se conmemora con esta celebración, que no se pueden distinguir los elementos fácticos y de derecho para haber desconocido el precedente en este caso.

Así por ejemplo, en lo que tiene que ver con su creación, la semana santa en Pamplona, al igual que la de Tunja y la de Popayán, se empezó a celebrar a mediados del siglo XVI. Así, la de Pamplona con la conformación de la Cofradía de la Veracruz en 1553; la de Tunja a mediados del siglo XVI cuando las comunidades religiosas penetraron en el poblamiento y catequización de los pueblos indígenas y la semana santa de Popayán en 1556, como se establece en algunos documentos como las Elegías de Varones Ilustres escrita por Juan de Castellanos.

Por otro lado con relación a los actos culturales, además de los religiosos, tanto en la celebración de la semana santa de Tunja como la de Pamplona y la de Popayán, se trata de fomentar el turismo y la celebración de actos culturales como conciertos de música religiosa, o exposiciones artísticas. Sin embargo, y como quedó dicho con antelación, en estas celebraciones, el aspecto religioso no se puede diferenciar de manera evidente y claro del aspecto cultural e histórico de carácter inmaterial, dando lugar a que lo religioso en este caso no sea meramente anecdótico o accidental, como se expone en la Sentencia de la que me aparto.

En este caso resulta útil para evidenciar la falta de evidencia del relacionamiento entre lo religioso y lo cultural e histórico el llamado “Lemon Test” que se ha incorporado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, para determinar la constitucionalidad de la intervención pública en asuntos religiosos[33]. En dicho test se establecen tres criterios para determinar cuándo se puede apoyar una práctica religiosa en donde confluyen elementos culturales e históricos: el primero (i) que la ley tenga un propósito secular; el segundo (ii) que su efecto primario no debe ser el de inhibir o promocionar alguna religión en particular y en tercer lugar (iii) que en su aplicación no se debe dar un excesivo enmarañamiento -excessive entanglement - entre el Estado y la religión.

Este test ha sido tenido en cuenta por la Corte Constitucional colombiana cuando se trata de dirimir conflictos que tienen que ver con los vínculos entre el Estado y la religión. Así

por ejemplo en la Sentencia C-766 de 2010 se dijo que para determinar si se puede llegar a financiar una actividad religiosa con recursos públicos se deben valorar dos aspectos: 1) la medida es susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones y 2) que entre otras circunstancias, no se realicen actos de adhesión, así sean simbólicos, con una creencia, religión o iglesia determinada, porque de ser así se violaría la neutralidad del estado y se daría preeminencia de una religión sobre las otras, o los no creyentes, violando de este modo el principio de igualdad[34].

En esta misma Sentencia se dijo explícitamente que cuando en una ley converja una dimensión religiosa con el reconocimiento o exaltación de elementos culturales, históricos o sociales, el elemento religioso debe ser “meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación” y que en últimas el fin principal de este tipo de regulaciones en ningún caso ha de ser de fomento a un determinado credo o religión, es decir que “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 el territorio”.

En el caso concreto consideró que como no se puede diferenciar entre el aspecto religioso y el cultural e histórico de la semana santa en Popayán, existe un “excesivo enmarañamiento” que no permite distinguir entre los aspectos religiosos y los históricos y culturales, dando lugar a que se termine por concluir que el Estado está apoyando una religión en particular, y que por otra parte se termine por violar el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la CP, porque se da preeminencia a este rito sobre celebraciones de otras religiones o cultos, rompiendo de este modo con el principio de neutralidad y laicidad en materia religiosa contenidos en el artículo 1 y 19 de la CP[35].

Finalmente en los antecedentes de la ley que declaró como patrimonio cultural inmaterial de la Nación las Procesiones de la Semana Santa en Popayán, se advierte que además de lo histórico y cultural se evidencia una motivación y significado religioso de esta celebración y procesiones que busca exaltar, fomentar y proteger un rito en particular.

Así por ejemplo en la Exposición de Motivos que dio lugar a la aprobación de la Ley 891 de 2004, se dice que, “Las Procesiones de Semana Santa en Popayán son tradición en Colombia desde el año de 1556, símbolo de nuestra historia y patrimonio cultural, artístico y religioso. Hace parte de la conservación de nuestros valores sociológicos, antropológicos,

etnológicos y lingüísticos...”[36]. Del mismo modo en el debate que se realizó ante la Plenaria de la Cámara se dice que este evento tiene una gran “significación social y religioso del país”[37].

Aunque con posterioridad se insiste en los antecedentes del proyecto de ley, que la manifestación religiosa se protege porque tiene un gran valor histórico y cultural para la región y para el Estado, lo cierto es que desde que se inició el debate para la aprobación de la ley, se dijo que el patrocinar esta actividad religiosa con dineros públicos era problemático porque se podría violar el principio de igualdad, el de laicidad y neutralidad del estado[38].

Por las anteriores consideraciones estimo que la Corte en este caso debió declarar inconstitucional el artículo 4o de 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, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-567/16

Referencia: Expediente D-11345

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 891 de 2004

Demandante: María Isabel Avila Reyes

Magistrada Sustanciadora:

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones por las cuales aclaro mi voto en la decisión, que por mayoría, adoptó la Sala Plena en sesión del 19 de octubre de 2016, en la cual se profirió la sentencia C-567 de 2016.

2. La norma demandada en esta ocasión fue el artículo 4º de la Ley 891 de 2004[39], que permite a la administración nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán asignar las partidas presupuestales necesarias para la protección del patrimonio inmaterial de “la celebración de la Semana Santa” de esa localidad. Según la demanda, con esa autorización se vulneran los artículos 1º, 2º, 13, 19 y 136-4 de la Constitución, en la medida en que se rompe el principio de laicidad y neutralidad del Estado en materia religiosa y se quebranta el derecho a la libertad de cultos, todo ello, al privilegiar económicamente la celebración de una fiesta católica.

3. Como se desprende del cuerpo de la sentencia, la Corte resolvió el siguiente problema jurídico: “¿Vulnera el legislador los principios de neutralidad religiosa, pluralismo religioso, búsqueda del interés general, igualdad y libertad religiosa, y prohibición de decretar donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer derechos reconocidos por ley preexistente (CP arts 1, 2, 13, 19 y 136-4) al autorizar al Estado para asignar partidas presupuestales con el fin de reconocer, exaltar, promover y salvaguardar la celebración de un ritual colectivo (las Procesiones de Semana Santa en Popayán) que aparece estrechamente vinculado con una religión específica, en un contexto en el cual dicha manifestación acredita suficientemente su valor cultural, ha sido declarada patrimonio cultural inmaterial de la Nación y de la Humanidad?”.

Para resolver ese problema jurídico, la sentencia definió el alcance de la norma acusada, analizó la constitucionalidad de las subvenciones públicas y propició la unificación de ciertas reglas jurisprudenciales en la materia. Finalmente resolvió los cargos planteados.

4. La sentencia concluyó que el artículo demandado era constitucional, ya que “no se vulneraron los principios de neutralidad, pluralismo, igualdad y libertad religiosa (CP arts 1, 2, 13 y 19), pero además tampoco se desconoce la prohibición constitucional para el

Congreso de “[d]ecretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente” (CP art 136-4)”.

Según la sentencia, la Constitución establece que está prohibido decretar erogaciones que no estén destinadas a satisfacer derechos reconocidos en ley preexistente, sin embargo, en este caso el Congreso no decretó ninguna erogación no prevista en el ordenamiento preexistente, sólo se limitó a autorizar la asignación de partidas presupuestales con destino a una práctica colectiva que ha sido catalogada como patrimonio cultural inmaterial de la Nación y de la Humanidad, en un contexto en el cual la Constitución prevé que “[e]l patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado”, y en el cual -además- la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial prevé el deber de adoptar medidas de salvaguardia, entre las cuales razonablemente puede tomarse la de brindar apoyos financieros para garantizar su viabilidad y revitalización (art 2).

Como lo he anunciado en varias sentencias reciente que han abordado la tensión entre laicismo y neutralidad estatal, y promoción y financiación de manifestaciones culturales y religiosas, tengo varios reparos, en este caso, sólo frente a la argumentación presentada, tal y como expondré a continuación:

5. Considero que, contrario a las sentencias recientes en asuntos similares, en esta oportunidad la Corte hace un análisis crítico de la línea jurisprudencial en la materia, ilustrando sus fortalezas y debilidades. Sin embargo, a pesar de representar un avance con respecto a posiciones anteriores de la Corte, la sentencia tiene varios problemas. Algunos de estos problemas son de deficiencias en la fundamentación de la decisión, mientras que otros se relacionan con la falta de coherencia interna de los argumentos.

En relación con las deficiencias en la fundamentación, en las consideraciones generales se hace un análisis de la relación entre la cultura y los derechos constitucionales, en particular los derechos fundamentales. Sin duda existe una estrecha relación entre derechos culturales y la protección estatal de la cultura. Sin embargo, la Corte no puede fundamentar la existencia de tal relación a partir de instrumentos internacionales que carecen de carácter vinculante, como pueden serlo las observaciones de organismos técnicos

internacionales, o las declaraciones de órganos políticos internacionales. La hermenéutica constitucional se ve bastante debilitada si se fundamenta en declaraciones, opiniones o posiciones subjetivas.

Sin embargo, considero que hay un problema aún más de fondo de coherencia en la sentencia. Por un lado, hace alusión al principio de neutralidad del Estado en materia religiosa. Sin embargo, a renglón seguido acepta que el Estado reconoce el pluralismo religioso, la libertad de cultos, la libertad de conciencia y de religión. ¿Cuál puede ser el sentido de dicho reconocimiento? ¿Qué obligaciones implica para el Estado? ¿El reconocimiento del pluralismo religioso implica únicamente obligaciones de abstención, o el reconocimiento implica también obligaciones positivas tendientes a garantizar que TODAS las manifestaciones religiosas puedan ejercer sus derechos? ¿Cómo se garantiza la igualdad real, en torno a las condiciones de ejercicio de la religión, por ejemplo?

No considero que limitar el papel del Estado a un deber de abstención sea suficiente para proteger el pluralismo en materia religiosa. Es necesario que el Estado intervenga de manera activa promocionando el “hecho religioso” en igualdad de condiciones. De lo contrario, se está creando un incentivo negativo frente al fenómeno religioso, y como lo ha sostenido la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, nuestra Constitución no es atea, es decir, no es contraria al “hecho religioso”.

7. En esa medida, la interpretación de la neutralidad no puede ser la del “laissez faire, laissez passer” dejar hacer, dejar pasar del Estado gendarme francés. Debe ser, más bien, la interpretación de un Estado que promueve activamente TODAS las creencias religiosas, incluso el ejercicio negativo de las mismas. Al fin y al cabo, nuestro Estado se funda en el principio de dignidad humana que reconoce la capacidad que tenemos todos los seres humanos para buscar la verdad en TODOS los aspectos de la vida, pues también reconoce que el ser humano es un ser integral.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Folios 149 a 164 del expediente de constitucionalidad.

[2] “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.”

[3] Como se mostrará, las Procesiones de Semana en Popayán fueron incluidas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, mediante la Decisión 4. COM 13.29 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO-. También fueron incluidas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se aprobó para ellas un Plan Especial de Salvaguardia, mediante la Resolución 2433 del 24 de noviembre del 2009, del Ministerio de Cultura.

[4] Las Gacetas del Congreso correspondientes lo ponen de manifiesto. La Gaceta No. 498 de 2002, que contiene la exposición de motivos, así lo señala. También así se precisó durante el debate surtido en Comisión Segunda del Senado de la República, como consta en la Gaceta 159 de 2003, p 33.

[5] De acuerdo con las Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, expedidas por UNESCO, son criterios de inscripción en la Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad: “R.1 El elemento es patrimonio cultural inmaterial, en el sentido del artículo 2 de la Convención. R.2 La inscripción del elemento contribuirá a dar a conocer el patrimonio cultural inmaterial, a lograr que se tome conciencia de su importancia y a propiciar el diálogo, poniendo así de manifiesto la diversidad cultural a escala mundial y dando testimonio de la creatividad humana. R.3 Se elaboran medidas de salvaguardia que podrían proteger y promover el elemento. R.4 El elemento se ha propuesto para inscripción tras haber logrado la participación más amplia posible de la comunidad, el grupo o, si procede, los individuos interesados y con su consentimiento libre, previo e informado. R.5 El elemento figura en un inventario del patrimonio cultural inmaterial presente en el(los) territorio(s) del(los) Estado(s) Parte(s) solicitante(s), de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Convención”.

[6] El procedimiento de inscripción en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, adelantado por UNESCO, se encuentra descrito también en las

Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, expedidas por UNESCO. En esencia, el procedimiento consiste en la presentación por los Estados Partes de una solicitud de inscripción de un elemento en dicha Lista, para lo cual debe acreditar los requisitos antes mencionados y acreditarlos en un expediente. Una vez efectuado lo cual, el caso se somete a un proceso de evaluación por órganos expertos del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, el cual en el tiempo allí previsto define la inclusión del elemento en la respectiva lista.

[7] Sentencia C-152 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En ese caso se cuestionó una norma legal que consagraba una pensión vitalicia especial para creadores y gestores culturales. Era demandada, en parte, por vulnerar los principios de igualdad y seguridad social ya que les reconocía a los creadores y gestores culturales una prerrogativa que les era negada a quienes desempeñaban las demás profesiones y ocupaciones. La Corte la declaró exequible, sobre la base parcial de que había un estímulo a la cultura permitido por la Constitución. Sentencia C-441 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo. AV María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado. SV Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos), en la cual la Corte admitió la autorización legal a la administración pública para destinar partidas presupuestales con destino a la salvaguardia de una muestra del patrimonio cultural inmaterial (Procesiones de Semana Santa en Tunja).

[8] Sentencia C-766 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. SPV María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En ese caso, en el cual se controlaba una normatividad legal por medio de la cual se conmemoraban los cincuenta años de la Coronación de la Imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, la Corte sostuvo que “En el régimen constitucional colombiano es posible que coincidan el elemento cultural o histórico o social y el elemento religioso en una exaltación de este tipo”.

[9] Sentencia C-766 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto. SPV María Victoria Calle Correa. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La declaratoria de inexequibilidad se fundó, en ese caso, no en que el objeto de la iniciativa tuviera un contenido religioso sino en que este era predominante y superpuesto a cualquier otro de los que pudieran atribuírsele. Dijo, de hecho: “no encuentra la Corte un elemento secular que

se superponga a la clara significación católica que tiene la denominación de Santuario, con lo cual esta acción del Estado entraría en la esfera, prohibida en un Estado laico, de promoción de una determinada religión, máxime si se tienen en cuenta las consecuencias que en materia funcional y presupuestal se asignan en la ley a instituciones públicas –contenidas en artículos 2º, 3º, 4º y 5º del proyecto de ley objetado-.”

[10] Sentencia C-817 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. SPV María Victoria Calle Correa. SV Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La decisión de inexequibilidad se fundamentó, no en la sola constatación de un referente religioso en el objeto de la Ley, sino en que “el propósito principal y verificable de la norma acusada es promover una congregación particular del credo católico, que tiene asiento en el municipio de El Espinal. A su vez, no es posible identificar un criterio secular que explique, con las mismas características, la compatibilidad entre la Ley 1402/10 y la naturaleza laica del Estado colombiano.”

[11] Sentencia C-224 de 2016 (MMPP Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio. AV Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Gloria Stella Ortiz Delgado).

[12] Sentencia C-441 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo. AV María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado. SV Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos).

[13] Sentencia C-152 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. SPV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión se demandaba una Ley cuyo título la denominaba “Ley María”, por cuanto esto al parecer vulneraba el principio de laicidad estatal. La Corte la declaró exequible, aplicando el test mencionado, compuesto diversos requisitos.

[14] Sentencia C-766 de 2010, citada.

[15] Memorial del profesor Theodosios Tsivolas.

[16] Tsivolas, Theodosios. Law and Religious Cultural Heritage in Europe. Springer. Secciones 1, 3 y 9.

[17] Ídem. Sección 9. También puede consultarse, sobre Francia, el denominado Informe Machelon: Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, en especial las páginas 23 y s.

[18] Currie, David P. The Constitution of the Federal Republic of Germany. The University of Chicago Press. 1994, p. 245 y ss.

[19] Gaceta 498 de 2002, p. 22.

[20] Gacetas 159, 283, 285, 293, 334, 601 de 2003, y 391 de 2004.

[21] Andrade González Gerardo. Popayán, su Semana Santa y el Corpus Christi en el período colonial. Popayán. Utopía. 2008, pp. 39 y ss. Casas Valencia, Harold y Felipe Velasco Melo (Eds). Procesiones de Popayán. Arte y tradición. Junta Permanente Pro Semana Santa. 2002.

[22] Wilches-Chaux, Gustavo. “Las procesiones de Popayán: un sentimiento colectivo”. En AAVV. Semana Santa en Popayán. Bogotá. Villegas Editores. 1999, pp. 25-107. Casas Valencia, Harold y Felipe Velasco Melo (Eds). Procesiones de Popayán. Arte y tradición. Junta Permanente Pro Semana Santa. 2002.

[23] Ministerio de Cultura. Resolución 2433 de 2009 ‘Por la cual se incluyen “Las Procesiones de Semana Santa de Popayán, Cauca” en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial y se aprueba su Plan Especial de Salvaguardia’. También Andrade González Gerardo. Popayán, su Semana Santa y el Corpus Christi en el período colonial. citado, pp 19 y ss.

[24] Vergara y Vergara, J.M. “La Semana Santa en Popayán”. Anexo de Pruebas, folios 66 y ss.

[25] Wilches-Chaux, Gustavo. “Las procesiones de Popayán: un sentimiento colectivo”. citado, p. 70.

[26] Estos elementos se infieren a partir de las intervenciones, de la Resolución 2433 de 2009 del Ministerio de Cultura, y de las publicaciones aportadas al proceso y consultadas por la Corte. Por ejemplo, puede verse Valencia, Guillermo. “Las Procesiones en Popayán”,

Anexo de pruebas, folios 70 y ss; Arboleda, José María. “Popayán y la Semana Santa”. Anexo de pruebas, folios 76 y ss.; Velásquez López, María Cecilia. “Las procesiones de Semana Santa: el enfoque antropológico y la visión histórica”. En 450 años Procesiones Semana Santa Popayán 1556-2006. Memorias. Ministerio de Cultura. Junta Permanente Pro semana Santa. 2006, pp. 77-85; Wilches-Chaux, Gustavo. “Las procesiones de Popayán: un sentimiento colectivo”; del mismo autor La Procesión va por dentro. Museo Nacional de Colombia. 2003; Casas Valencia, Harold y Felipe Velasco Melo (Eds). Procesiones de Popayán. Arte y tradición. Citado.

[27] Velásquez López, María Cecilia. “Las procesiones de Semana Santa: el enfoque antropológico y la visión histórica”. citado, pp. 78 y ss.

[28] Berlín, Isaiah. “Dos conceptos de libertad”, en Sobre la libertad. Madrid. Alianza. 2004, pp. 226 y ss: “[e]l conocimiento libera, como enseñó hace mucho Epicuro, al eliminar automáticamente los miedos y deseos irracionales. [...] El conocimiento libera al ampliar nuestras posibilidades de elección pero también al ahorrarnos la frustración de intentar lo imposible”.

[29] Sentencia C-054 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa. AV Alexei Julio Estrada). En ese caso se decidía si el Congreso de la República había violado los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y negras del departamento del Cesar, en especial de sus niñas y niños, al autorizar al Gobierno a crear un espacio pedagógico para la promoción de la cultura vallenata. La Corte concluyó que la cátedra no podía ser de obligatorio cumplimiento por los establecimientos educativos, pero señaló que podía haber una cátedra de esa naturaleza libremente implementada.

[31] Sentencia C-434 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese caso se cuestionaba específicamente que los Carnavales de Pasto hubiesen sido objeto de las medidas de protección cultural previstas en dicha ley, y no otros carnavales de negros y blancos desarrollados en otros municipios. La Corte señaló que los demás carnavales no eran asimilables culturalmente al de Pasto, y que en cualquier caso incluso se justifica un trato diferente ante semejanzas que no eran constitucionalmente relevantes.

[32] Este mismo cambio ya se había dado en la Sentencia C-441 de 2016 que declaró la constitucionalidad de los artículos 6o y 7o 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'", en donde también se salvó el voto por las mismas razones que se dan en esta ocasión.

[33] *Lemon vs. Kurtzman* de 1971 {*Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971)}, fue la decisión hito en Estados Unidos para solucionar problemas relacionados con la laicidad y neutralidad del Estado. En esta ocasión la

Corte Suprema de Justicia determinó que una Ley de Educación Secundaria y Primaria del Estado de Pennsylvania, que establecía la posibilidad de que se reembolsará a los profesores de las escuelas católicas un 15% del salario con fondos públicos era inconstitucional. El fallo de 8 contra 1 estableció los tres principios antes descritos (i) Que la ley ha de tener un propósito secular, (ii) Su efecto primero o principal no debe ser ni inhibir ni promocionar la religión y (iii) Su aplicación no debe propiciar un enmarañamiento {*excessive entanglement*) entre el Estado y la religión. (Ver. Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 61 y ss).

[34] La Sentencia C-152 de 2003 dispone que el Estado tiene prohibido, por mandato de la Constitución u(i) establecer una religión o iglesia oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión o (iii) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un Estado liberal no confesional. No obstante tampoco puede el Estado (iv) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; ni (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Esto desconocería el principio de neutralidad que ha de orientar al Estado, a sus órganos y a sus autoridades en materias religiosas".

[35] Para la determinación del "enmarañamiento excesivo" {*excessive entanglement*) entre el Estado y la religión se han establecido unas subreglas por parte de la Corte

Suprema de Estados Unidos, en donde se debe tomar en consideración: (i) el carácter y los propósitos de las instituciones beneficiadas por la norma; (ii) la naturaleza de la ayuda que el Estado provee; (iii) la relación resultante entre el Estado y la autoridad religiosa (Ver: Víctor J. Vásquez Alonso, Op. cit, p. 62.)

[36] Exposición de Motivos del proyecto de Ley 134 de 2002, Senado, Gaceta del Congreso No 573.de 2002.

[37] Ponencia para primer debate en la plenaria de la Cámara al proyecto de ley 134 de 2002 Senado, 292 de 2003 Cámara, Gaceta del Congreso No 601 de 2003. Negrillas fuera del texto.

[38] Se dijo por ejemplo en la discusión que se dio en el Primer debate ante la Plenaria de la Cámara, que se dijo lo siguiente, “Debemos mencionar que conocemos la posición del gobierno en cuanto a estos proyectos en los que el Congreso autoriza gastos, apropiaciones presupuéstales y demás, posición que siempre resulta en la objeción que el gobierno hace a ellos. Cabe recordar que en días pasados los honorables Senadores Camilo Sánchez Ortega y Andrés González Díaz, así como los honorables Representantes Sandra Cebados Arévalo, Dixon Tapasco Triviño y el ponente de esta iniciativa, suscribieron un informe de contestación a las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional a un proyecto similar, donde no se aceptan dichas objeciones porque la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia en el sentido de declarar exequibles ciertas leyes de honores con gastos autorizados(...)”.

[39] “Por la cual se declara Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento Nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”