

C-434/10

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos esenciales que deben concurrir para su procedencia.

Para que se estructure una omisión legislativa relativa, la jurisprudencia constitucional ha indicado que deben reunirse los siguientes requisitos: (i) la existencia de una norma respecto de la cual se predique el cargo; (ii) la exclusión de sus consecuencias jurídicas de casos asimilables a los previstos en ella, o la no inclusión de un ingrediente o condición indispensable para la armonización de su enunciado normativo con los mandatos de la Carta; (iii) la ausencia de una razón suficiente para tal exclusión; (iv) la generación de una situación de desigualdad negativa respecto de los grupos excluidos o la vulneración de otros de sus derechos fundamentales; y (v) la existencia de un mandato constitucional específico que obligue al legislador a contemplar los grupos o ingredientes excluidos.

CORTE CONSTITUCIONAL EN OMISION LEGISLATIVA-Competencia para incluir lo omitido, depende del grado de deficiencia.

La decisión sobre la adopción de un fallo de exequibilidad condicionada debe estar antecedida de un examen del grado de omisión. Cuando la omisión sea total o de tal magnitud que una sentencia integradora conduzca a una intromisión indebida en las competencias propias del legislador en términos democráticos, la Corte debe abstenerse de adoptar un fallo de este tipo. La Corte ha expresado al respecto: “En este sentido, puede sostenerse que las omisiones que sugieran la vulneración de la Constitución, porque resulta claro el incumplimiento del deber constitucional de regular algún tópico por parte del legislador, deben incluir la consideración de si frente a ellas se mantiene la competencia de la Corte Constitucional para incluir lo que se ha omitido. Por ello, en una omisión la deficiencia en la regulación de un asunto puede conllevar distintos grados, y de este modo la competencia de la Corte para llenar el vacío surgido de la omisión dependerá de dicho grado. Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. Si la deficiencia no es mínima pero tampoco total (deficiencia media), se deberá sopesar la necesidad de llenar el vacío con la imposibilidad de la Corte de usurpar competencias establecidas por la Carta en cabeza del legislador. Esto es, que incluso ante una omisión legislativa relativa es posible que la Corte carezca de competencia para integrar el elemento ausente. Si la deficiencia es total la Corte deberá instar al legislador para que desarrolle la regulación pertinente.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Forma parte del bloque de constitucionalidad.

DERECHO A LA CULTURA-Reconocimiento constitucional/DERECHO A LA CULTURA-Goza de especial atención del Estado.

La existencia del derecho a la cultura fue reconocido por esta corporación en la sentencia C-671 de 1999 con los siguientes argumentos: “Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de ‘acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades’, norma ésta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que ‘la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad’ por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover ‘la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación’. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado.

DERECHO A LA CULTURA-Obligaciones que el Estado debe adoptar.

Los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la cultura, comprenden obligaciones de ejecución inmediata y otras de desarrollo progresivo. Según el artículo 1º del PIDESC, el Estado debe adoptar todas las medidas que sean necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y según su grado de desarrollo, para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos. Sin embargo, el carácter progresivo de estos derechos no es una justificación para la inactividad del Estado; el Estado debe proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo y debe abstenerse de adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo. Adicionalmente, esta corporación, a la luz del PIDESC, la Observación General No. 3 del Comité DESC y los Principios de Limburgo, ha entendido que de los derechos económicos, sociales y culturales se desprende también una serie de obligaciones de ejecución inmediata, independientemente de la situación económica del país. Algunas de estas obligaciones son **(i)** asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada derecho, **(ii)** no discriminar; **(iii)** comenzar a adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones del Estado

DERECHO A LA CULTURA-Comprende un mandato de no discriminación.

El mandato de no discriminación implica la prohibición de llevar a cabo diferenciaciones, exclusiones o restricciones injustificadas basadas directa o indirectamente en criterios irrazonables tales como la raza, el género, origen étnico, la religión, la opinión política, el origen nacional o social, la propiedad u otra condición social, y que tienen la intención o el efecto de nulificar o vulnerar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en un plano de igualdad, de derechos fundamentales de un grupo de personas, en este caso, del derecho a la cultura.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD-Modalidades según grado de intensidad.

En términos generales, la corporación ha identificado tres niveles de escrutinio: En primer lugar se encuentra el nivel leve –regla general, aplicable por ejemplo a medidas de naturaleza económica, tributaria o de política internacional, a asuntos que implican una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, a normativa preconstitucional derogada que aún surte efectos, o a casos en los que del contexto normativo de la disposición demandada no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho invocado. En estos casos, en atención al amplio margen de configuración del que goza el legislador (particularmente en materia económica, tributaria o de política internacional), el juez debe verificar únicamente si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y si el medio escogido es idóneo para alcanzar el fin propuesto. En segundo lugar se halla el nivel intermedio, aplicable a medidas que implican la restricción de un derecho constitucional no fundamental, casos en los que existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o acciones afirmativas, entre otros casos. Para superar este nivel de escrutinio, el fin perseguido por la medida debe ser constitucionalmente importante y el medio elegido debe ser efectivamente conducente a alcanzar el fin. Por último está el nivel estricto, aplicable a casos en los que está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en el inciso 1º del artículo 13 superior; casos en los que la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; casos en los que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, prima facie, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o casos en los que la medida que se examina crea un privilegio. Cuando el juez aplica este nivel de escrutinio, debe examinar si el fin perseguido es o no imperioso, y si el medio escogido es necesario, es decir, no puede ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN-Corresponde al legislador reglamentar los mecanismos para su protección haciendo uso de su libertad de configuración política.

En materia de protección del patrimonio cultural de la Nación, en la sentencia C-742 de 2006, la Corte reconoció la discrecionalidad de la que goza el legislador para definir medidas específicas de protección, puesto que el constituyente no fijó una fórmula única para el efecto. La Corte manifestó en esta sentencia: “Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica. De igual manera, si bien los artículos 8º y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD EN MATERIA CULTURAL-Criterio que se debe adelantar.

Dada la naturaleza de los derechos y principios que se encuentran en tensión, en este caso particular es necesario aplicar un nivel intermedio de escrutinio del juicio de igualdad. De un lado, como ya se mencionó, el presente caso no involucra ninguno de los criterios sospechosos mencionados en el artículo 13 de la Carta. De otro lado, el caso se relaciona con las garantías de promoción y protección de la cultura como principio y como derecho constitucional. Finalmente, la medida adoptada por el legislador se enmarca dentro de medidas de promoción de la cultura, ámbito en el que goza de un amplio margen de configuración. En atención a estas características, lo más acertado parece emplear un nivel intermedio de escrutinio que no convierta en letra muerta la protección que la Constitución otorga a la cultura, pero que tampoco desconozca la libertad de configuración del legislador en la materia, especialmente teniendo en cuenta el impacto económico que puede tener la decisión.

PROTECCION DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL-Importancia constitucional.

Sobre la importancia constitucional de la protección del patrimonio cultural inmaterial –como los carnavales- la Corte indicó lo siguiente en la sentencia C-120 de 2008, en la que declaró exequible la ley aprobatoria de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial: “Esta salvaguardia de las expresiones culturales inmateriales permite proteger las diversas costumbres y cosmovisiones de los grupos humanos asentados en los territorios de los Estados Parte, en especial de aquéllas cuya expresión y transmisión se vale de herramientas no formales (tradiciones orales, rituales, usos, conocimientos de la naturaleza, etc.) y que, por ser en muchas ocasiones expresión de grupos minoritarios, tienen un alto riesgo de perderse o de ser absorbidas por las culturas mayoritarias. Por tanto, el objeto y fines de la Convención, derivados del concepto mismo de salvaguardia que se define en ella (identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización del patrimonio cultural inmaterial -art.2-), se ajusta a los mandatos constitucionales de reconocimiento de la diversidad, protección de las minorías y preservación del patrimonio cultural de la Nación, expresamente consagrados en los artículos 2, 7 y 72 de la Constitución Política.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Integración

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

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Protección de bienes no declarados de interés cultural

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Regulación para su protección

MUNICIPIO-Validez constitucional de distinciones legales/MUNICIPIO-Categorías

Para la Corte Constitucional resulta incontrovertible que la Constitución Política no consagra como uno de sus postulados la plena igualdad entre los municipios, pues si bien su estructura fundamental, las



SECRETARÍA PERMANENTE
CUMBRE JUDICIAL
IBEROAMERICANA



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

CRITERIOS

principales competencias de sus autoridades, la autonomía y los derechos que les reconoce en cuanto entidades territoriales responden en términos generales a las mismas reglas, expresamente se autoriza al legislador para establecer categorías de municipios (artículo 320 C.P.), lo que debe surgir de la verificación sobre aspectos tales como la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica, de lo cual pueden resultar disposiciones legales divergentes, según las categorías que se consagren.

CARNAVALES DE PASTO-Declaración como patrimonio cultural no implica desconocimiento del valor cultural de carnavales en otros municipios del departamento.