COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/152/99

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/152/99
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr EDUARDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Incentivo A Particulares
- /Cultura En La Constitucion Politica Vigente
- Pension Vitalicia Para Creadores Y Gestores De La Cultura
- /Derecho A La Seguridad Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Si el subsidio o incentivo que el Estado otorga a un particular, se inscribe en la actividad que la Constitución expresamente ha señalado como digna de estímulo, y, si además, ello se dispone por medio de ley y el beneficio tiene

Texto completo

C-152-99 Sentencia C-152/99 Sentencia C-152/99 AUXILIOS O DONACIONES A FAVOR DE PERSONAS NATURALES O JURIDICAS -Excepciones /INCENTIVO ECONOMICO Y LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA La Constitución Política, en términos generales, prohibe que con fondos públicos las autoridades efectúen auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. La Carta, sin embargo, por vía excepcional, autoriza al Estado para que pueda conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquélla directamente considera dignas y merecedoras de apoyo. El artículo 71 de la C.P., ilustra una de estas situaciones excepcionales: "(...) El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades". En este orden de ideas, los incentivos económicos que eventualmente ordene la ley con fundamento en el artículo 71 de la C.P., constituyen una excepción válida a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta. Por lo anterior, en el plano constitucional, no puede decidirse si el incentivo al que alude el artículo 71 de la Constitución, debe o no ser de naturaleza económica. Se trata de una materia reservada a la libre configuración normativa del Legislador. Lo mismo puede afirmarse acerca de si el estímulo concreto debería darse en dinero o en especie.

No cabe, en consecuencia, objetar el que en este caso el subsidio se concrete bajo la forma de la asunción directa por el Estado de la obligación de pago de las cotizaciones que le permiten a ciertos creadores o gestores culturales gozar de una pensión de vejez.

INCENTIVO A PARTICULARES -Constitucionalidad /CULTURA EN LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE - Protección y fomento Es evidente que si el subsidio o incentivo que el Estado otorga a un particular, se inscribe en la actividad que la Constitución expresamente ha señalado como digna de estímulo, y, si además, ello se dispone por medio de ley y el beneficio tiene aptitud para conseguir el propósito que se desprende de la norma constitucional, no podría ser objeto de censura por parte de esta Corte. No es difícil verificar que el beneficio que en este caso se concede tiene relación directa con el desarrollo y fortalecimiento de la cultura y, por otro lado, puede considerarse idóneo para alcanzar este fin. Los artistas, pintores, músicos, entre otros creadores o impulsores de la cultura, que hayan concentrado su quehacer vital en ofrecer un aporte espiritual significativo a su país, pueden haber desestimado su propio bienestar material y encontrarse más tarde en su vida en condiciones económicas tan precarias que no puedan afrontar, sin el apoyo de la sociedad y del Estado, la satisfacción de sus más mínimas necesidades. A través del subsidio, la sociedad representada por el Estado, pretende compensar, así sea de manera parcial y simbólica, la contribución desinteresada que han hecho al bien público de la cultura, del cual todos en mayor o menor medida son beneficiarios.

PENSION VITALICIA PARA CREADORES Y GESTORES DE LA CULTURA -Constitucionalidad /DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Desarrollo legislativo /PENSION VITALICIA PARA ARTISTAS La pensión a la que apunta el subsidio es la mínima y el número de beneficiarios dependerá de las disponibilidades presupuestales existentes en cada momento. Se torna imperioso, por consiguiente, que en ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno establezca el procedimiento que debe ser observado a fin de entregar los incentivos económicos dispuestos por la ley, de modo que los mismos se asignen a las personas que tengan los mayores méritos y necesidades. Esta actuación, por lo demás, se somete a las reglas de la publicidad, imparcialidad e igualdad y, por tanto, es susceptible de ser impugnada cuando se desvíe de los derroteros que trazan la Constitución, la ley y el reglamento.

NORMA LEGAL -Beneficiarios y beneficios La adopción legal de una política de subsidios, originada en un mandato constitucional, tiene por fuerza que concentrarse en un determinado sector o actividad. En otras palabras, no puede ser ella universal, puesto que así no sería posible realizar el objetivo específico señalado por la Constitución. El principio de igualdad, empero, puede resultar vulnerado tanto dentro del grupo de potenciales beneficiarios (1), como con respecto a la población que por la índole misma de la política de fomento queda excluida de la misma (2). En lo que atañe a lo primero, no se presenta vulneración alguna a la igualdad, lo cual no quiere decir que posteriormente este tipo de transgresión no pueda ocurrir, en cuyo caso se verificaría una inconstitucionalidad en la aplicación de la ley, la que podrá ventilarse a través de múltiples vía judiciales, entre ellas la acción de tutela. Por lo que respecta a lo segundo, no se advierte que la política de subsidios trascienda los objetivos constitucionales de promoción de la cultura y que ella pueda considerarse desproporcionada o irrazonable, cuando, como se ha expuesto, persigue morigerar las condiciones de extrema pobreza de los creadores y gestores culturales que, por definición, pertenecen al ámbito de la cultura, donde resulta ajustado a la Constitución otorgar esta suerte de estímulos.

Referencia: Expediente D-2115 Actor: Andrés Caicedo Cruz Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la Ley 397 de 1997 Temas: La protección y fomento de la cultura en la Constitución de 1991 El derecho a la seguridad social y su desarrollo legislativo Insuficiencia de la norma - beneficiarios y beneficios Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Santa Fe de Bogotá, D.C., marzo diez (10) de mil novecientos noventa y nueve (1999). Aprobada por acta Nº 17 La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha V Sáchica de Moncaleano EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION ha pronunciado la siguiente S E N T E N C I A En el proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la Ley 397 de 1997.

I. ANTECEDENTES 1. El Congreso de la República expidió la Ley 397 de 1997, publicada en el Diario Oficial N° 43102 de agosto 7 de 1997. El ciudadano Andrés Caicedo Cruz demandó la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley 397 de 1997, por considerarlo violatorio de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política.

Los Ministerios de Cultura y de Desarrollo intervinieron para defender la constitucionalidad del precepto acusado. La ciudadana Sylvia Restrepo Garcia-Reyes, intervino para coadyuvar a la demanda.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional la declaración de constitucionalidad de la norma acusada. Norma demandada 2. A continuación se transcribe el texto de la norma demandada:

LEY 397DE 1997 (Agosto 7) “” EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: “ Artículo 31: Pensión vitalicia para los creadores y gestores de la cultura. Cuando un creador o gestor cultural cumpliere los 65 años y no acreditare los requisitos mínimos de cotización para acceder a la pensión de vejez prevista en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el Ministerio de Cultura con sujeción a sus disponibilidades presupuestales hará las apropiaciones a la entidad administradora de pensiones donde se encuentre afiliado el creador o gestor cultural, hasta completar con las cotizaciones ya recaudadas, el monto requerido para cumplir la cotización mínima exigida por la ley.

En el caso de que el creador o gestor cultural no esté afiliado, el Ministerio lo afiliará al sistema general de pensiones. Para efectos de cumplir lo aquí dispuesto, el Ministerio de Cultura constituirá un fondo cuenta de seguridad social".

Cargos de la demanda Violación del artículo 13 de la Constitución 3. El demandante señala que, apoyándose en las sentencias C-590/95, T-526/92 y T-422/92, todo trato desigual en condiciones de igualdad debe responder a una justificación objetiva y razonable, apreciada según su finalidad. Tal justificación, considera, no existe en relación con la norma acusada.

En primera medida, aduce que no existe un criterio suficiente para establecer quiénes son creadores y gestores culturales. Los artículos 27 y 28 de la Ley 397 de 1997, que definen qué se entiende por creador cultural y gestor cultural, contemplan criterios tan amplios que “cualquier persona que participe en la creación de un producto cultural, cualquiera que él sea (por ejemplo, un artículo en una revista, una obra de teatro, una fotografía, etc.) es un creador cultural” y que, en relación con los gestores, “cualquier persona que participa en la creación de un producto cultural o impulsa las actividades culturales o las coordina” ostenta tal calidad.

Con todo, sostiene el demandante, se podría apoyar la exequibilidad de la norma en el hecho de que el artículo 70 de la Carta impone al Estado el deber de promover la difusión de los valores culturales. Sin embargo, en tal circunstancia, debería establecerse el mismo privilegio para quienes, de una u otra manera, desarrollan o fomentan las actividades que el Estado está en obligación de promover, como ocurre con la investigación, la vivienda de interés social, las formas asociativas de propiedad, etc.

En últimas, “es claro que el desequilibrio que se introduce no tiene justificación, porque no existe ninguna otra razón que explique que a una persona que escribe un artículo en una revista o produce una obra plástica tiene derecho a una pensión estatal, cuando no lo reciben otras personas que igualmente coadyuvan al desarrollo social con su esfuerzo”.

4. En segundo lugar, manifiesta que no resulta justificable que la disposición no distinga entre quienes tienen capacidad de cotizar y los que no. En efecto, la norma se limita a establecer la existencia de la pensión para quienes sean calificados como creadores o gestores culturales, sin considerar si pudieron, en algún momento de su vida, cotizar en el sistema de seguridad social. Al respecto dice:

“¿Cómo puede justificarse a nivel constitucional que un compositor, un artista o un escritor de relativo éxito, que por ello percibe recursos por razón de su trabajo pueda obtener una pensión sin cotizar, cuando claramente tiene capacidad de hacerlo?”.

5. Finalmente, indica que se crea una situación de desigualdad entre los posibles beneficiarios de la pensión, puesto que esta no es otorgada en función a la acreditación de la calidad de creador o gestor cultural, sino de conformidad con las disponibilidades presupuestales.

Por lo tanto, “la recibirán quienes seleccione el Gobierno de turno”. Violación del artículo 48 de la Constitución 6. El artículo 48 de la Carta dispone que la seguridad social se prestará con sujeción a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. La norma acusada, señala el demandante, desconoce los dos últimos criterios. En relación con el primero, no resulta eficiente el sistema cuando algunas personas tienen derecho a la pensión sin cotizar. La razón de ello estriba en la inviabilidad del sistema de seguridad social que generaría la falta de recursos. Para evitar lo anterior, toda persona cotiza de acuerdo con su capacidad de pago.

Sin embargo, dado que existen personas que no tienen capacidad de cotizar, el desarrollo del principio de solidaridad permite otorgarles pensión. No obstante esta posibilidad, en el caso previsto en la norma acusada, el legislador no se inspiró en dicho principio, puesto que el supuesto de hecho es el mero incumplimiento del mínimo de semanas cotizadas, sin considerar si la persona tenía o no capacidad de pago.

Intervenciones Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico 7. El apoderado del Ministerio, recordando lo expuesto por la Corte en su sentencia C-538/96, considera que la demanda no debe prosperar, puesto que el legislador no está impedido para establecer diversos sistemas de seguridad social. Así, además del sistema previsto para creadores y gestores culturales, ha contemplado la existencia de pensiones vitalicias para las glorias del deporte nacional.

Intervención de Sylvia Restrepo Garcia-Reyes 8. La interviniente considera que la norma acusada debe ser separada del ordenamiento jurídico colombiano por infringir, además de los artículos 13 y 48 de la Carta, los artículos 95 numerales 2° y 9°, 70, 338, 355 y 362. Por lo tanto, presenta argumentos para coadyuvar la demanda.

En primer término considera necesario establecer el ámbito de aplicación de la norma acusada. En este punto, hace un recuento de las modificaciones que sufrió el precepto durante los debates legislativos. Así, contrasta la especificidad del proyecto inicial, que limitaba el acceso a la seguridad social a los artistas, autores y compositores, de escasos recursos, de acuerdo con la Ley 100 de 1993, con la propuesta para primer debate en el Senado en la que se definía, como población beneficiaria, a los creadores y gestores culturales con recursos escasos y se les asignaba una pensión vitalicia hasta por 4 salarios mínimos mensuales.

La norma acusada, a diferencia de los proyectos debatidos, no establece de manera precisa la población beneficiaria de la pensión. En efecto, la amplitud de las categorías establecidas en los artículos 27 y 28, que deben interpretarse bajo la definición que el mismo legislador hace de cultura, hace que resulte “factible pensar que todo integrante de la población colombiana sea destinatario” del beneficio. Ello, asegura, puede disuadir a la población “de la obligación de cotizar” y, por ello puede repercutir en que se “reduzca en grado máximo ese deber ciudadano”.

De igual manera, en su opinión, la norma hace caso omiso de la capacidad económica y del aporte cultural del beneficiario (creador o gestor cultural). Durante los debates, siempre se propuso como limitantes la calidad artística de la obra del beneficiario y su condición de persona de escasos recursos. La disposición acusada nada dice al respecto, razón por la cual, no es posible establecer (realmente resulta indiferente para el supuesto de hecho de la norma) que la ausencia de cotización se deba a este factor.

Finalmente, cabe destacar que la norma no establece concepto alguno de beneficio. Por lo anterior, concluye que por las características propias del ámbito de aplicación de la norma, “no existe una focalización del beneficiario en términos del aporte (subjetivo) o de la necesidad que atraviese (objetivo)”, lo que la lleva a asegurar que el precepto, lejos de buscar mitigar la precaria situación de creadores o gestores culturales, busca “favorecer a un sector muy específico bajo el parapeto de estar dando desarrollo a la especial protección y promoción a la cultura que debe brindar el Estado”.

9. En segundo término, analiza el sistema de seguridad social. El legislador, en lo que a la seguridad social se refiere, está sujeto a una serie de limitaciones fijadas por la Constitución: carácter de servicio público; posibilidad de que los particulares asistan a su prestación; respeto por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; carácter parafiscal de los recursos; y progresiva ampliación de la cobertura y aseguramiento del poder adquisitivo de las mesadas pensionales.

Por otra parte, debe tenerse presente que la Ley 100 de 1993 supone la culminación de un proceso en cuya virtud la seguridad social ha dejado de ser un apéndice de las relaciones de trabajo subordinadas, para convertirse en un sistema autónomo que, por lo mismo, "de ser una problemática manejada exclusivamente al interior de la empresa, entró a convertirse en una necesidad que debe ser suplida con base en los esfuerzos de la sociedad entera y para el beneficio de la población más desvalida, sin discriminar el oficio del beneficiario". Es decir, se arriba a la idea de que se trata de un derecho que se tiene por su condición de integrante de la especie humana.

Por lo tanto, a efectos de proteger a este grupo de población, resulta indispensable el manejo de "grandes números y el establecimiento de beneficios similares para la población cubierta", lo cual permite focalizar la atención hacia los sectores más desvalidos. De ahí que "si este esquema se desvirtúa (…) se genera una imposibilidad latente para que dicho compromiso constitucional sea efectivamente realizado". Ello ocurre cuando, como en la norma acusada, se establece un tratamiento distinto, como es el que se prodiga a los creadores y gestores culturales.

10. En tercer término, considera que la norma establece un trato discriminatorio inadmisible a los ojos de la Carta, como lo es uno basado en el oficio. En materia de seguridad social, el rasgo que permite un tratamiento diferenciado es el de la capacidad económica. Ello no se puede predicar de la profesión, puesto que, al apelar a tal factor, el legislador está creando una discriminación directa.

No obstante lo anterior, podría preguntarse si los ciudadanos tienen el deber de financiar, "con sus recursos y con pérdida en beneficios, a creadores y gestores culturales". La respuesta, afirma la interviniente, debe ser negativa puesto que resulta desproporcionado, ya que resulta inadmisible establecer un trato distinto sobre la base de realizar un juicio de valor sobre "su ocupación y sus gustos". Además, el legislador cuenta con otro medio para lograr un objetivo de protección similar.

11. El último aspecto que analiza la interviniente tiene que ver con las obligaciones tributarias. En su opinión, al igual que acontece con las cotizaciones en materia de salud, las que se realizan en materia pensional tienen carácter de contribuciones parafiscales.

Por lo tanto, le son aplicables los requerimientos que establece la Carta para las obligaciones tributarias, en especial, el señalamiento del sujeto pasivo del beneficio.

Este requisito no aparece establecido en la ley, pues, los criterios definidos en ella para identificar a los beneficiarios carecen de claridad y precisión, violándose así, el artículo 338 de la Constitución. En tales condiciones, resulta admisible aplicar, afirma, lo expuesto por la Corte en relación con las amnistías tributarias en su sentencia C-511 de 1996. Al resultar patente que se está estableciendo un privilegio, se ha consagrado un auxilio, prohibido por el artículo 355 de la Constitución.

Intervención del Ministerio de Cultura 12. El Ministro de Cultura solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada. En su opinión, el artículo 71 de la Carta "abre las puertas a que se otorgue un tratamiento preferencial y, por lo tanto, diferentes a sujetos que la Constitución señala como especiales y que merecen, por ende, una atención particularizada por parte del legislador".

Este trato se manifiesta en el artículo acusado, el cual, lejos de violar el artículo 13 de la Constitución, se justifica por cuanto “es el reconocimiento a su encomiable labor (de los creadores y gestores culturales) que perdura en el tiempo y que de alguna forma debe estimularse e incentivarse por el Estado”. Así las cosas, tal como lo exige el artículo 71 de la C.P., el artículo acusado estimula la actividad cultural en Colombia.

Por otra parte, y en relación con el cargo por violación del artículo 48 de la Carta, el Ministro considera que el demandante, más que proponer un argumento constitucional contra el artículo 31 acusado, se apoya en una exposición sustentada en disposiciones legales. Con todo, señala que el demandante olvida que el mandato del artículo 48 de la C.P.

consiste en lograr una ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social, lo cual se logra, para el caso de creadores y gestores culturales, por intermedio de la norma acusada.

Concepto del Procurador General de la Nación 13. El Procurador General de la Nación solicita la declaración de exequibilidad de la norma acusada. Primeramente destaca que la Carta, en los artículos 70, 71 y 72, contempla una especial protección a la actividad cultural. El desarrollo legislativo de dichas obligaciones se verificó en la Ley 397 de 1997.

Entre los artículos constitucionales citados, se dispone que el Estado tiene el deber de establecer incentivos y estímulos especiales para quienes están dedicadas a la producción, desarrollo y gestión de las actividades culturales. El artículo demandado constituye un desarrollo específico de tal mandato.

La norma, contempla una situación de trato distinto, la cual no contraría la Constitución, puesto que resulta admisible establecer regulaciones legales diferenciadas, si la actividad legislativa se funda en una justificación objetiva y razonable.

Los creadores y gestores culturales, a quienes se dirige la norma acusada, “se encuentran en una situación especial respecto de la generalidad de la población, puesto que su consagración total a la generación de obras para enriquecer y dignificar el espíritu, en nuestro país se lleva a cabo, generalmente, de manera independiente, sin un verdadero auxilio económico y en muy pocas ocasiones mediante una relación laboral de carácter contractual, circunstancias que dejan a las personas dedicadas a esta actividad en alto grado de desprotección en cuanto a la seguridad social se refiere”.

Por otra parte, la finalidad de la norma “es acorde con los valores y principios consagrados en la Constitución, según los cuales la persona humana representa la razón de ser para la acción estatal”. En efecto, la pensión que se revisa, se apoya en los principios de solidaridad y trabajo en condiciones dignas.

Pruebas decretadas en el proceso Información solicitada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 15. Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se le solicitó que preparara un cuadro comparativo entre el régimen previsto en el artículo 31 de la Ley 397 de 1997 y el Fondo de Solidaridad Pensional, creado mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993. A continuación se presenta tal información:

FONDO DE SOLIDARIDAD: Art. 25 y ss. Ley 100 de 1993 PENSION VITALICIA: Art. 31 Ley 397 de 1997 Otorga subsidios temporales y parciales permitiendo completar el valor de la cotización para pensiones.

Completa las semanas de cotización que le falten al gestor de la cultura mayor de 65 años, para cumplir el requisito de las 1000 semanas de cotización.

Se concede a personas carentes de recursos para pagar toda la cotización. Se concede a gestores de cultura sin consideración a sus recursos. Se debe acreditar afiliación al sistema de seguridad social en salud.

No se exige afiliación al sistema de seguridad social en salud. Se nutre de aportes de afiliados que devengan más de 4 salarios mínimos legales, de recursos de entidades territoriales, multas, donaciones, etc.

Se nutre del presupuesto del Ministerio de Cultura . El fondo de Solidaridad Pensional fue creado por la Ley 100 de 1993. El Ministerio de Cultura debe constituir un fondo para mantener los recursos de las cotizaciones que les falta.

El CONPES determina anualmente la población beneficiaria del subsidio. Es la ley la que determina los beneficiarios. (Negrillas en el original) Así mismo se solicitó información sobre la cobertura y el costo del subsidio. En relación con lo primero, el Ministerio indicó que el CONPES determina, cada año, el cubrimiento del fondo. Así, para el año de 1998, mediante el documento 2989 del CONPES, se dispuso que se proyectaba pagar subsidio a 235.000 personas, así como a los 242.480 afiliados durante 1997. Estas personas pertenecen a los siguientes grupos poblacionales:

madres comunitarias, trabajadores discapacitados, trabajadores del sector informal urbano y de las formas asociativas de producción urbanas, trabajadores del sector informal rural y de las formas asociativas de producción rurales, que tengan ingresos inferiores o iguales a un salario mínimo y que estén afiliados al régimen general de seguridad social en salud (art. 26 Ley 100 de 1993). Sin embargo, el Ministerio señala que, de acuerdo con el citado artículo de la Ley 100 de 1993, serían eventuales beneficiarios de fondo los artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, y los miembros de cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.

Por otra parte, en términos cuantitativos, se estima que el 20% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas pueden ser potenciales beneficiarios del fondo, lo que equivale, según datos de 1993, a 2’614.777 personas.

En cuanto al costo del subsidio mensual, el Ministerio informa: Madres Comunitarias $ 22.017 Trabajadores discapacitados $ 26.137 Trabajadores urbanos $ 19.267 Trabajadores rurales $ 24.767 Información suministrada por el Ministerio de Cultura 16. El Ministerio destaca que la existencia del beneficio pensional previsto en el artículo 31 de la Ley 397 de 1997 se justifica por cuanto los creadores y gestores culturales se encuentran en una situación especial que se deriva del hecho de que “han dedicado su vida a la creación e impulsión del arte; actividades que son indispensables para consolidar la identidad nacional, pero que por regla general no son bien remuneradas en sociedades como la nuestra”. Por ello, merecen un reconocimiento especial pues, su labor “no sólo es un trabajo, sino además una actividad que involucra el interés general”.

En segundo lugar, el Ministerio da cuenta del hecho de que, hasta el momento de presentar el memorial a la Corte, no se había reglamentado el artículo acusado. A este respecto, existe un proyecto de decreto en el cual se prevén los distintos factores a considerar para determinar los beneficiarios y el beneficio a otorgar.

De otra parte, se están diseñando modelos que permitan establecer en qué casos las personas califican como gestores o creadores culturales. Sin embargo, se han realizado censos que arrojan aproximadamente 150 creadores o gestores culturales.

FUNDAMENTOS Competencia 1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

Controversia constitucional sobre la pensión vitalicia para los creadores y gestores de la cultura 2. Se debate en el proceso la constitucionalidad de la disposición legal que consagra la pensión vitalicia para los creadores y gestores de la cultura, en las condiciones previstas en el artículo 31 de la Ley 397 de 1997. La norma citada autoriza al Ministerio de la Cultura, con sujeción a sus disponibilidades presupuestales y con cargo a un fondo cuenta de seguridad social, cancelar a la entidad administradora de pensiones donde se encuentre afiliado el creador o gestor cultural las sumas requeridas para completar las cotizaciones necesarias para cumplir la cotización mínima exigida por la ley con el objeto de acceder a la pensión de vejez prevista en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, siempre que los beneficiarios indicados llegaren a la edad de 65 años sin acreditar el número mínimo de cotizaciones exigidas para adquirir dicho derecho. En el evento de que el creador o gestor cultural no esté afiliado al sistema, el Ministerio lo hará en los términos anteriores.

Los argumentos expuestos por las personas que han intervenido en este proceso, sintetizados en el aparte anterior, plantean la confrontación constitucional frente a lo dispuesto por los artículos 13 y 48 de la Constitución Política. El principio de igualdad, según aquellos que impugnan la norma, resulta quebrantado por ésta, puesto que no se encuentra razón válida y suficiente para establecer un régimen diferenciado favorable a los creadores y gestores culturales, que contrasta con el de las restantes personas que independientemente de su profesión u oficio y de su aporte al bienestar general, deben asumir la carga que representa el pago de las cotizaciones sin subsidio alguno. De otro lado, se alega que los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, conforme a los cuales se estructura el sistema de seguridad social, no se aviene con la inclusión de beneficiarios que acceden únicamente para los efectos de recibir protección, pero sin que se vean obligados a participar de acuerdo con su capacidad económica en la financiación de los fondos que lo nutren y que permiten su funcionamiento normal.

La impugnación de la ley descansa en la aparente amplitud de las definiciones de creador, gestor cultural y cultura, que incorpora la ley demandada. En efecto, por cultura se entiende, en los términos del artículo 1º de la Ley 397 de 1997: "(...) el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias". Creador cultural, por su parte, significa: "(...) cualquier persona o grupo de personas generadoras de bienes y productos culturales a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad." (Ley 397 de 1997 art. 27). Finalmente, gestor cultural es aquella persona que según el artículo 28 de la misma ley "impulsa los procesos culturales al interior de las comunidades y organizaciones e instituciones, a través de la participación, democratización y descentralización del fomento de la actividad cultural.

Coordina como actividad permanente las acciones de administración, planeación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de las entidades y organizaciones culturales o de los eventos culturales comunitarios". De este modo, la vaguedad de las nociones introducidas por el Legislador, podría, según se sostiene, extender el régimen excepcional a personas carentes de méritos y, sobre todo, de probada necesidad como para hacerlas destinatarias de la ayuda estatal.

En la vertiente opuesta, los defensores de la ley sustentan la constitucionalidad de la disposición legal en los mismos principios a los que apelan sus detractores para atacarla. En efecto, se asevera que el principio de igualdad sustancial autoriza que se conceda por parte del Estado apoyos de orden económico a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. La Constitución, por otra parte, faculta al Estado para otorgar estímulos e incentivos a los creadores y gestores culturales. En fin, se expresa que la ley puede establecer distintos regímenes de seguridad social.

3. La Constitución Política, en términos generales, prohibe que con fondos públicos las autoridades efectúen auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas (C.P art. 355). La Carta, sin embargo, por vía excepcional, autoriza al Estado para que pueda conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquélla directamente considera dignas y merecedoras de apoyo. El artículo 71 de la C.P., ilustra una de estas situaciones excepcionales: "(...) El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades". En este orden de ideas, los incentivos económicos que eventualmente ordene la ley con fundamento en el artículo 71 de la C.P., constituyen una excepción válida a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta.

La Constitución aparte de permitir la concesión de incentivos o estímulos a las personas dedicadas a la creación o al desarrollo cultural, no determina la forma concreta que éstos podrían revestir. Corresponde al Legislador, en el contexto de las políticas que en este campo considere conveniente dictar, definir el contorno y alcance concretos de los beneficios que en un momento dado pueden servir como instrumentos de desarrollo científico, tecnológico y cultural.

Por lo anterior, en el plano constitucional, no puede decidirse si el incentivo al que alude el artículo 71 de la Constitución, debe o no ser de naturaleza económica. Se trata de una materia reservada a la libre configuración normativa del Legislador. Lo mismo puede afirmarse acerca de si el estímulo concreto debería darse en dinero o en especie. No cabe, en consecuencia, objetar el que en este caso el subsidio se concrete bajo la forma de la asunción directa por el Estado de la obligación de pago de las cotizaciones que le permiten a ciertos creadores o gestores culturales gozar de una pensión de vejez.

4. El papel que asume el Estado al pagar las obligaciones que le franquean a ciertas personas la posibilidad de consolidar un derecho social, denota que el propósito de la ley se cumple sin modificar el sistema de seguridad social. Los pagos que de conformidad con las normas legales vigentes deben efectuarse, los realiza el Estado que, en últimas, paga por otro u otros. El problema constitucional, por tanto, no se insinúa en relación con las reglas y principios básicos de la seguridad social, los que en modo alguno se vulneran. La controversia, por el contrario, se traslada a otra esfera. En particular, lo que debe resolverse gira en torno de la legitimidad de la conducta del Estado que, con fondos del erario, concede un incentivo económico bajo la forma de cancelación de cotizaciones en favor de ciertas personas que gracias a ella se convierten en beneficiarios del sistema de seguridad social. Por lo expuesto, además, resulta claro que el tema tratado por la ley escapa al radio de acción de la ley-marco a que se refiere el artículo 150-19 de la C.P.

5. Es evidente que si el subsidio o incentivo que el Estado otorga a un particular, se inscribe en la actividad que la Constitución expresamente ha señalado como digna de estímulo, y, si además, ello se dispone por medio de ley y el beneficio tiene aptitud para conseguir el propósito que se desprende de la norma constitucional, no podría ser objeto de censura por parte de esta Corte.

No es difícil verificar que el beneficio que en este caso se concede tiene relación directa con el desarrollo y fortalecimiento de la cultura y, por otro lado, puede considerarse idóneo para alcanzar este fin. Los artistas, pintores, músicos, entre otros creadores o impulsores de la cultura, que hayan concentrado su quehacer vital en ofrecer un aporte espiritual significativo a su país, pueden haber desestimado su propio bienestar material y encontrarse más tarde en su vida en condiciones económicas tan precarias que no puedan afrontar, sin el apoyo de la sociedad y del Estado, la satisfacción de sus más mínimas necesidades. A través del subsidio, la sociedad representada por el Estado, pretende compensar, así sea de manera parcial y simbólica, la contribución desinteresada que han hecho al bien público de la cultura, del cual todos en mayor o menor medida son beneficiarios. Si el ciudadano lograra despojarse de esquemas mercantilistas, podría percibir nítidamente que en el fondo la sociedad, por conducto de las autoridades públicas, no le confiere una donación al artista pobre, sino le expresa su reconocimiento que, aquí significa, que la persona que ha engrandecido la cultura tiene más que ganado el derecho a tener una vejez digna.

Sobra destacar que una forma de fortalecer las manifestaciones culturales, las cuales pueden ser muy variadas, es haciéndose cargo el Estado - en la medida de sus posibilidades financieras - de garantizar el sustento mínimo a los protagonistas nacionales de la cultura que llegados a la vejez no cuenten con los medios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Allí donde la entrega a la vida espiritual exponga inexorablemente a las personas a experimentar penurias y humillaciones económicas, no se asistirá al fin de la cultura, pero no podrá decirse que el Estado y la sociedad la propician, siendo esto último precisamente lo que surge del mandato contenido en la Constitución Política.

6. El concepto de desarrollo y fomento de la cultura, mencionado en la Constitución, en el que se apoya la ley demandada, sin duda alguna, se despliega sobre un vasto campo semántico, que desafía la pretensión de comprimirlo dentro de una definición puntual. Ello explica la correlativa apertura de las categorías que introduce la ley, la que además cabe interpretar en el sentido de evitar que valiosas expresiones culturales pudieren quedar por fuera de su ámbito.

No obstante lo anterior, aún admitiendo el carácter multifacético de la cultura, la aplicación de una política de subsidios, que se lleva a cabo con recursos fiscales limitados y se propone cumplir el propósito de alentar y fortalecer la cultura, debe acertar en la determinación de los miembros de la comunidad que han de resultar beneficiarios de la misma. La Corte encuentra que la disposición legal demandada, como lo ponen de presente los debates en el Congreso, proyecta el subsidio sobre los creadores o gestores culturales de escasos recursos. De hecho, la pensión a la que apunta el subsidio es la mínima y el número de beneficiarios dependerá de las disponibilidades presupuestales existentes en cada momento.

Definidas las pautas de la justicia distributiva por parte del Legislador, la ejecución de una política de esta naturaleza, corresponde a la función administrativa, la cual debe adelantarse con estricto acatamiento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. art. 209).

Agotada la necesaria fase legislativa en lo que concierne a la legítima disposición de recursos públicos para promover una actividad constitucionalmente digna de estímulo, se impone la necesidad de que la actuación administrativa, dentro del marco de la ley, concrete y asigne los estímulos autorizados con sujeción a los referidos principios.

Se torna imperioso, por consiguiente, que en ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno establezca el procedimiento que debe ser observado a fin de entregar los incentivos económicos dispuestos por la ley, de modo que los mismos se asignen a las personas que tengan los mayores méritos y necesidades. Esta actuación, por lo demás, se somete a las reglas de la publicidad, imparcialidad e igualdad y, por tanto, es susceptible de ser impugnada cuando se desvíe de los derroteros que trazan la Constitución, la ley y el reglamento.

7. La adopción legal de una política de subsidios, originada en un mandato constitucional, tiene por fuerza que concentrarse en un determinado sector o actividad. En otras palabras, no puede ser ella universal, puesto que así no sería posible realizar el objetivo específico señalado por la Constitución. El principio de igualdad, empero, puede resultar vulnerado tanto dentro del grupo de potenciales beneficiarios (1), como con respecto a la población que por la índole misma de la política de fomento queda excluida de la misma (2).

En lo que atañe a lo primero, los argumentos expuestos permiten concluir que no se presenta vulneración alguna a la igualdad, lo cual no quiere decir que posteriormente este tipo de transgresión no pueda ocurrir, en cuyo caso se verificaría una inconstitucionalidad en la aplicación de la ley, la que podrá ventilarse a través de múltiples vía judiciales, entre ellas la acción de tutela.

En fin, por lo que respecta a lo segundo, no se advierte que la política de subsidios trascienda los objetivos constitucionales de promoción de la cultura y que ella pueda considerarse desproporcionada o irrazonable, cuando, como se ha expuesto, persigue morigerar las condiciones de extrema pobreza de los creadores y gestores culturales que, por definición, pertenecen al ámbito de la cultura, donde resulta ajustado a la Constitución otorgar esta suerte de estímulos. La cuantía reducida de los incentivos, su número, su propósito, entre otros elementos por considerar, demuestran que no se da pábulo al favoritismo, sino que se cumple una finalidad inherente al Estado social de derecho, en modo alguno ajeno al reconocimiento de la cultura, fuente y sostén del pluralismo, que realmente le sirve de fecundo cimiento. La existencia legal de un Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a suplir las necesidades de seguridad social de la población más pobre del país, de otro lado, le resta sustento adicional al cargo que formulan los demandantes.

D E C I S I O N En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional R E S U E L V E Declarar EXEQUIBLE en los términos de esta sentencia el artículo 31 de la Ley 397 de 1997.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORON DIAZ Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Magistrada (E) PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ Secretario General (E)

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.