Cartagena de Indias D. T. y C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	**NULIDAD SIMPLE**
Radicado	**13001-33-33-011-2016-00059-00**
Accionante	**MIGUEL ANGEL GARCES VILLAMIL**
Accionada	**DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**
Tema	**PRINCIPIO DE ESTADO LAICO**
Magistrado Ponente	**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

INGRESO AL DESPACHO: 28 DE ENERO DE 2019

Procede la Sala Fija No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación[1] interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha veintiuno (21) de marzo de dos mil diecisiete (2017)[2], proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que accedió las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1. **La demanda[3].**

1.1 Hechos relevantes planteados por el accionante.

Se señalan como fundamentos fácticos de la demanda los que se relata a continuación:

- Se profirió el Acuerdo No. 005 de 2007, por parte del Concejo Distrital de Cartagena de Indias *"Por medio del cual se adiciona el libro cuarto título I, capitulo III (de las relaciones de vecindad y comportamientos sociales del acuerdo 024 de Diciembre 27 de 2004) Normas de conducta y convivencias ciudadanas*

- Los artículos Primero y Quinto del Acuerdo Nª 005 de 2007 vulneran los Artículos 15, 16, 18 y 68 de la Constitución Política.

- El Artículo 2 del Acuerdo Nª 005 de 2007, vulnera los artículos 1, 7, y 19 de la Constitución Política.

[1] Fol. 302 – 306 c - 2
[2] Fol. 308 - 317 c -2
[3] Fol 1- 6 c-1

- La expresión *"religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad"* contenidas en el artículo 3 del Acuerdo 005 del 2007, vulnera los artículos 13 y 19 de la Constitución.

1.2 Las pretensiones de la demanda

El demandante pretende que se declare la nulidad de los artículos primero, segundo, la expresión *"religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad"*, del artículo tercero y el artículo quinto del Acuerdo Nº 005 de 2007 del Concejo Distrital de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

1.3 Normas violadas y concepto de violación.

La parte demandante señala como normas violadas de la Constitución Política de Colombia artículos 1, 7, 13, 15, 16, 18, 19 y 68.

Señala que los artículos Primero y Quinto del Acuerdo 005 de 2007, vulnera el canon constitucional del artículo 15 sobre el derecho a la intimidad, el artículo 16 que consagra el libre desarrollo de la personalidad, el artículo 18 sobre la libertad de conciencia, y el artículo 68 de la Constitución Política, toda vez que irrumpe en la intimidad de los ciudadanos, en su familia y todos los ámbitos laborales existentes en la ciudad, para exigir la realización de una oración que permita recuperar los principios religiosos. Se trata de una intromisión inconstitucional e ilegal que busca imponer unas creencias particulares como un principio orientador de la vida en comunidad.

Indica que el artículo 2 del acuerdo No. 005 de 2007, vulnera los artículos 1, 7, y 19 de la Constitución política, por cuanto rompe con el principio de Estado laico y convierte a las instituciones en programadoras de eventos religiosos olvidando el principio de neutralidad religiosa. Añade que el Estado no puede promover principios religiosos orientados a un culto en específico, pues se debe garantizar la libre elección de las minorías, sin que puedan ser coaccionadas a participar en eventos religiosos diferentes a los que se profesan.

Sostiene que el respeto y promoción de la diversidad étnica y culturar se ve amenazada cuando se aprovecha un evento conmemorativo para imponer una actividad religiosa particular.

Afirma que la expresión: *"religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad" del artículo tercero del Acuerdo Nª 005 DE 2007* vulnera los Artículos 13 y 19 de la Constitución Política, pues desconoce el derecho a la igualdad y el culto de agrupaciones que no son religiosas ni pertenecen a la religión cristiana, al aplicar un trato preferente a un determinado culto religioso.

Concluye, que la igualdad de trato en materia religiosa está íntimamente relacionada con el carácter laico y por consiguiente, con la naturaleza secular de las actividades que puede desarrollar el Estado. Razón por la cual, la valoración de las funciones que el Estado realice respecto de la religión deberá tener en cuenta el entendimiento de la laicidad secular y su relación con la adecuada garantía de la libertad de conciencia, religión y culto.

2. <u>Contestación de la demanda[4].</u>

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena presentó escrito de oposición a la solicitud de nulidad del acuerdo 005 de 2007 argumentando que con sus disposiciones no se vulneran derechos fundamentales.

Afirma que el Acuerdo 005 de 2007, fue expedido por las necesidades que atravesaba la ciudad en temas de inseguridad, aplicando medidas orientadoras de carácter integral que aborden los problemas desde la raíz y se complementen con medidas policivas.

Señala que lo dispuesto en los artículos Primero y Segundo del Acuerdo 005 de 2007 sobre la práctica de la oración y el abrazo fraterno en los diferentes niveles y actos masivos en sitios públicos, no irrumpe en la intimidad de los ciudadanos y su familia, dado que no es una medida impositiva, no es represiva, pues solo se refiere a garantizar unos parámetros de conducta y de convivencia.

Indica que la libertad religiosa y de cultos consagradas en el artículo 19 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 133 de 1994, establece alcances y límites al mencionado derecho, lo cual no es vulnerado por el Acuerdo 005 de 2007, pues no se invade las creencias religiosas, ni existe una obligación de actuar en contra de sus criterios, mucho menos reprime las prácticas de orientación religiosa ya que es una disposición general.

[4] Fls. 51 – 62 c - 1

Manifiesta que no se trasgrede el artículo 68 de la CN, pues los padres de los menores tienes la facultad de elegir su convicción religiosa al momento de la realizar la matrícula, sin que se les imponga profesar una religión distinta a la de sus convicciones.

Indica que la práctica de la oración se dispone con la participación organizada de las diferentes denominaciones religiosas, por lo que se contribuye con la protección de los diferentes credos religiosos, en garantía del bien común y la preservación de una tradición cultural del pueblo colombiano.

La Alcaldía de Cartagena presenta las excepciones de: INEXISTENCIA DE VIOLACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, EXCEPCIONES INNOMINADAS.

3. Sentencia de Primera Instancia[5]

En sentencia de fecha veintiuno (21) de marzo de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Décimo Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los artículos primero, segundo, quinto y la expresión "*religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad*" del artículo tercero del Acuerdo No. 005 de 2007, bajo los siguientes argumentos:

Aduce que la Constitución de 1991 estableció un Estado laico caracterizado por una separación entre el Estado y las Iglesias, consagrando así una estricta neutralidad en materia religiosa que se erige en el mecanismo para asegurar el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas.

Señaló que con lo establecido en los artículos 1, 2 y 5 del Acuerdo demandado, el Concejo Distrital de Cartagena incurrió en una de las prohibiciones establecidas en la sentencia C-817 del 2011, particularmente el de tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, por cuanto la oración es un acto de innegable connotación religiosa.

Respecto de la expresión "*religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad*" del artículo tercero del Acuerdo 005 de 2007, advierte que conlleva una manifestación de preferencia del Estado a favor de una confesión religiosa particular, lo cual quebranta el principio de

[5] Fls. 302 – 306 Crd.. 2

laicidad y neutralidad estatal, y viola el principio de igualdad religiosa establecida por la Constitución de las organizaciones religiosas no cristianas.

Argumentó que el aparte normativo implica un tratamiento discriminatorio injustificado, en tanto confiere un trato privilegiado para los cristianos, sin que exista una justificación constitucional para ello.

4. <u>Recurso de Apelación.</u>[6]

El Distrito de Cartagena presentó recurso de apelación dentro del término establecido en la Ley, señalando que lo consignado en el acto acusado no vulnera los principios de laicidad y neutralidad religiosa, puesto que lo establecido cuenta con respaldo normativo, dado que la neutralidad religiosa no implica posturas antirreligiosas.

Manifiesta que el juez de primera instancia no estudió los motivos de la medida adoptada, la cual buscaba cooperar frente a una crisis social de valores y normas de conducta, sin pretender identificarse con una religión, sino contribuir al bien común.

Trae a colación lo establecido en el artículo 2 de la ley 133 de 1994, indicando que el Estado no es indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos.

Señala que no se trasgrede el artículo 68 de la CN, pues los padres de los menores tienes la facultad de elegir su convicción religiosa al momento de la realizar la matrícula, sin que se les imponga profesar una religión distinta a la de sus convicciones.

Aduce que lo dispuesto en los artículos Primero y Segundo del Acuerdo 005 de 2007 sobre la práctica de la oración y el abrazo fraterno en los diferentes niveles y actos masivos en sitios públicos, no irrumpe en la intimidad de los ciudadanos y su familia, dado que no es una medida impositiva, no es represiva, pues solo se refiere a garantizar unos parámetros de conducta y de convivencia.

Refiere que las disposiciones demandadas no conducen a privilegiar o profesar una ordinación religiosa específica, pues no es excluyente;

[6] Fls. 308 – 317 c-2

Además señala que la práctica de un abrazo fraterno no es una disposición con carácter religioso.

Por su parte, la Veeduría Popular por Cartagena, en calidad de coadyuvante de la parte demandada, presenta recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, indicando que la misma desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en especial de lo señalado en la sentencia C- 817 de 2011.

Señala que el Estado es laico pero que no se separa de los valores que se desprenden de la cultura y arraigo histórico que ha implicado el desarrollo social del país.

Señala que el Estado es laico pero ello no significa que sea ateo, agnóstico o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos, y de igual forma, no se puede desconocer que la población colombiana es en su mayoría creyente y que la religión ha sido parte fundamental de la historia, costumbres y cultura de la Nación.

Trámite procesal segunda instancia

Con auto de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil diecisiete (2017), se admitieron los recurso de apelación presentados por la parte demanda y e coadyuvante (Fl. 5 Cdr. 4). Mediante auto del diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. (Fl 7 Cdr. 4).

5. Alegaciones

La parte demandante presentó alegatos finales, solicitando que se sirva hacer prevalecer el modelo constitucional vigente en Colombia en materia de pluralismo y neutralidad religiosa y con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se sirva confirmar la sentencia de primera instancia. Señala que no hay ningún propósito secular en las medidas y en cambio tienen un fin eminentemente religioso (Folios 10-13 cdr. 4).

6. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. ASUNTO DE FONDO

2.1. Problema jurídico.

La Sala encuentra que el problema jurídico se concreta en el siguiente cuestionamiento:

> *¿Se encuentran viciados de nulidad los articulo primero, segundo, quinto y la expresión "religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad" del artículo tercero del Acuerdo 005 de 2007 por vulneración a los principios de laicidad y neutralidad religiosa, e igualdad religiosa?*

3. Tesis de la Sala

La Sala sustentará que en el presente caso las normas contenidas en al artículo primero y segundo del Acuerdo 005 de 2007 se encuentran viciadas de nulidad por desconocer el principio de estado laico y neutralidad en materia religioso de conformidad con la jurisprudencia Constitucional y del Consejo de Estado en la materia, así como la expresión *"de la practica del principios de la oración y el abrazo fraterno, previstos en el articulo primero de este acuerdo"* del articulo 5 de la misma preceptiva. De igual modo, el parte demandando del artículo tercero del Acuerdo 005 del 2007 desconoce el principio de igualdad religiosa.

Por lo anterior, se modificará la decisión de primera instancia, solamente respecto del artículo 5 de la norma demandada donde se declarará la nulidad únicamente de la expresión "*de la práctica del principios de la*

oración y el abrazo fraterno, previstos en el articulo primero de este acuerdo", bajo los siguientes argumentos:

4. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. Aspectos históricos de la libertad y neutralidad religiosa.

Para el jurista español GREGORIO PECES-BARBA, una condición para el surgimiento de los derechos fundamentales como los conocemos hoy fue el surgimiento de la tolerancia en materia religiosa que inicia en EUROPA hacia el siglo XVI y XVII, a fin de contextualizarse, cita el siguiente pasaje, de la siguiente forma[7]:

> *"La ruptura de la unidad religiosa con la aparición del protestantismo llevará a buscar en la Europa del siglo XVI diversos caminos para reencontrarla. Así el camino religioso, las reuniones o coloquios (como el de Poissy en Francia), el principio de que cada pueblo debe seguir la religión de su príncipe: "cujus regio ejus religio" (Paz de Ausburgo) y principalmente la utilización de la fuerza para restablecer la unidad perdida. Las guerras de religión serán la consecuencia de este último supuesto.*
>
> *Cuando se empiezan a comprender los daños que estas guerras producían, con la pérdida de vidas humanas, con el enfrentamiento civil e incluso familiar y con el daño consiguiente para el comercio, empiezan a, parecer doctrinas que defienden el respeto a la conciencia, y el derecho individual a adorar a Dios, de acuerdo con los criterios de cada uno, sin intervención del poder en esas materias.*
>
> *La defensa de la tolerancia, y más tarde de la distinción entre Derecho y moral (Thomasio), será el cauce para la defensa de la conciencia frente a las imposiciones en materia religiosa. Jellineken una conocida polémica con Boutmy en torno al origen de la Declaración francesa de 1789, dirá que los derechos humanos surgen con ocasión de la defensa de la tolerancia en las colonias inglesas de Nortearnérica (Roger Williams).*
>
> *Es verdad en parte tal afirmación, aunque la primera lucha histórica por la tolerancia no se produce en el siglo XVII en las colonias inglesas, sino un siglo antes en Europa, Francia y Paises Bajos principalmente, aunque también hay signos en Alemania o en Gran Bretaña.*
>
> *La defensa de la tolerancia se produce al negar al poder competencia para decidir y para intervenir en materia de fé. En ese ámbito, la iniciativa corresponde al individuo; el poder está limitado y no puede ejercer la fuerza para orientar la conciencia de cada uno. La historia de la Tolerancia (Lecler), llevará a distinguir entre Derecho y moral (Thornasio), quedando el fuero interno protegido frente al Derecho expresión del soberano.*

[7] Tomado de DERECHOS FUNDAMENTALES, Versión castellana de la voz "Diriti e doveri fundamentali" destinada al Novísimo Digesto Italiano en la parte referente a los derechos. GREGORIO PECES-BARBA Catedrático de la Universidad Complutense

Será el primer paso para la protección de un ámbito de autonomía para la conciencia, para el pensamiento y después para la opinión y para sus formas de expresión."

4.2 Los principios de laicidad y neutralidad del Estado en materia religiosa

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, ocurre el tránsito de un Estado confesional a un Estado laico en el que se garantiza la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones.

Sobre el modelo de los **Estados laicos**, la Corte Constitucional[8] resaltó:

> *«[...] Existe una estricta separación entre el Estado y las iglesias, de suerte que, por la propia definición constitucional, no sólo no puede existir ninguna religión oficial sino que, además,* ***el Estado no tiene doctrina oficial en materia religiosa y existe de pleno derecho una igualdad entre todas las confesiones religiosas*** *(...). Estos regímenes constitucionales reconocen el hecho religioso y protegen la libertad de cultos pero, por su laicismo, no favorecen ninguna confesión religiosa por cuanto consideran que ello rompería la igualdad de derecho que debe existir entre ellas. Ello implica, como contrapartida, que la autonomía de las confesiones religiosas queda plenamente garantizada, puesto que así como el Estado se libera de la indebida influencia de la religión, las organizaciones religiosas se liberan de la indebida injerencia estatal [...]».* (Resaltado fuera del texto original).

En la sentencia C-817 de 2011[9], esa Corporación se refirió al cambio introducido por la Constitución Política, así:

> *[...] [S]e eliminó la referencia a un ser sobrenatural como sustento del principio de soberanía y, en cambio, se hizo una referencia en el Preámbulo a la invocación de la protección de Dios, lo cual es una opción diametralmente opuesta a justificar el fundamento del poder político en esa instancia trascendente que, además, no fue vinculada a ningún credo particular, como sí sucedía al amparo del régimen anterior.*
>
> *En segundo lugar, se previó en la definición misma del Estado colombiano (art. 1° C.P.), la cláusula democrática, participativa y pluralista (...), una previsión constitucional de esta naturaleza, incorporada en la definición que contiene los conceptos fundantes y definitorios del Estado Social y Democrático de Derecho, impide la imposición de un credo particular o, el reconocimiento de una religión como propia de la Nación, pues ello significaría negar el mandato de pluralismo democrático, que no significa*

[8] sentencia C-350 de 1994.
[9] Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

nada distinto que asumir y promover que en la sociedad concurran diversos modos de comprender la ética, la moral y, en general, distintos escenarios axiológicos, todos ellos igualmente válidos y con ningún otro límite que la vigencia de los derechos fundamentales.

En tercer término, el artículo 19 prevé la garantía de la libertad de cultos, según la cual (i) todas las personas tienen derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva; y (ii) todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley. ***En tal sentido, existe un mandato constitucional concreto que impide al Estado que otorgue un tratamiento preferente a un credo particular****, tal y como lo ha comprendido la jurisprudencia constitucional [...]».* (Resaltado fuera del texto original).

El artículo 19 Constitucional estableció la libertad de cultos como el derecho de toda persona a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva; derecho desarrollado a través de la Ley 133, en la cual se destaca que ninguna Iglesia o Confesión religiosa es oficial o estatal.

En la sentencia C-766 de 2010[10], la Corte Constitucional reitera el principio de neutralidad estatal como concreción de la laicidad del Estado, en los siguientes términos:

«[...] Sobre el punto que ahora mayor interés representa, que es el carácter de las actuaciones de un Estado laico respecto de las distintas confesiones, debe destacarse que de forma reiterada y unánime en la jurisprudencia colombiana se ha establecido la necesidad de procurar de manera sustancial el ***principio de neutralidad estatal****.*

En este sentido, ha sostenido la Corte Constitucional que ***la neutralidad estatal en materia religiosa es contraria a la actividad de patrocinio o promoción estatal de alguna religión****[11], pues en un Estado laico el papel que debe esperarse de las instituciones públicas, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una, consiste en proporcionar todas las garantías para que las distintas confesiones religiosas cuenten con el marco jurídico y el contexto fáctico adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su culto,* ***sin que en dicha difusión y práctica tenga intervención directa el Estado****, sentido que ha compartido la Corte europea de los Derechos Humanos.*

---

[10] Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto. La sentencia declara inconstitucional el proyecto de ley 195 de 2008 del Senado y 369 de 2009 de la Cámara de Representantes por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.
[11] Sentencia C-152 de 2003.]

La neutralidad, derivada de la laicidad, no consistirá en la búsqueda por parte del Estado de un tratamiento igual a las religiones a partir de las actividades que éste realice en relación con ellas. La neutralidad estatal comporta que ***las actividades públicas no tengan fundamento, sentido u orientación determinada por religión alguna*** *–en cuanto confesión o institución-, de manera que* ***las funciones del Estado sean ajenas a fundamentos de naturaleza confesional****. En este sentido, la igualdad no se logra motivando las funciones estatales con base en intereses de todas las religiones por igual –algo, por demás, de imposible realización en la práctica-, pues esta pretendida igualdad, en cuanto vincula motivos religiosos en las actividades estatales, sería diametralmente contraria al principio de secularidad que resulta ser el núcleo del concepto de laicidad estatal y, de su concreción, el principio de neutralidad.*

(…)

Sin embargo, el análisis constitucional no conduce a entender que ***la neutralidad estatal implica un total aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado. Empero, las actividades que desarrolle el Estado en relación con la religión deben tener como único fin el establecer los elementos jurídicos y fácticos que garanticen la libertad de conciencia, religión y culto de las personas, sin que se encuentre fundamento legítimo para que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas, siendo ejemplo de estas últimas las que atienden a la definición de su ideología, su promoción y difusión.*** *Contrario sensu, no puede ser el papel del Estado promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique en su territorio [12] […]».* (Resaltado fuera del texto original).

Del anterior recuento, se destaca que Colombia es un Estado laico, lo cual le impide imponer medidas legislativas u otras reglas del ordenamiento jurídico, que prevean tratamientos más favorables o perjudiciales a un credo particular, basadas en el hecho exclusivo de la práctica o rechazo a ese culto religioso.

4.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de medidas de contenido religioso

Uno de los primeros pronunciamientos que en materia de alcance de las leyes de contenido religioso profirió la Corte Constitucional fue la sentencia **C-350 de 1994**[13], en la que resolvió la demanda de inconstitucionalidad

[12] Resulta referencia adecuada la reflexión hecha por la Corte europea de los derechos Humanos en el caso de la Iglesia Bersarabia y otros contra Moldavia, con sentencia de 13 de diciembre de 2001.
[13] Magistrado ponente: doctor Alejandro Martinez Caballero.

contra las Leyes 33 de 20 de octubre de 1927, «*Por la cual se asocia la Nación a un homenaje y se ordena la terminación de un monumento*» y 1ª de 8 de enero de 1952, «*Por la cual se conmemora el cincuentenario de la consagración oficial de la República de Colombia al Sagrado Corazón de Jesús y se declara una fiesta nacional*». En dicha sentencia, la Corte declaró inexequible el artículo 2º de la Ley 1ª de 1952, porque trata de una consagración oficial en la que el Estado manifiesta una preferencia en asuntos religiosos, lo cual es inconstitucional por cuanto viola la **igualdad** entre las distintas religiones establecida por la Constitución; también desconoce la separación entre el Estado y las iglesias, así como la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano, puesto que tal acto litúrgico implica un **reconocimiento estatal** de una determinada religión; además, impone al Presidente de la República cargas que son contradictorias con el cumplimiento de sus deberes constitucionales, en particular, con su obligación de ser el símbolo de la unidad nacional y garantizar, de manera imparcial e igualitaria, los derechos y libertades de todos los colombianos.[14]

En la sentencia **C-152 de 2003**[15], esa Corporación estableció los criterios para el análisis de las normas que presuntamente vulneran los principios de pluralismo y la separación de la relación Estado - Iglesia. Allí se indicó que una regulación en materia religiosa no puede (i) establecer una religión o iglesia oficial; (ii) identificar explícitamente al Estado con una determinada religión o iglesia; (iii) determinar la realización oficial por parte del Estado de actos de adhesión a una religión o iglesia particular, incluso si son simbólicos; (iv) determinar la toma de decisiones por parte del Estado que tenga objetivos religiosos o que expresen preferencias por alguna religión o iglesia particular; (v) prescribir la adopción de políticas cuya manifestación práctica sea promover, beneficiar o perjudicar alguna religión o iglesia determinada; y (vi) que las connotaciones religiosas de la decisión estatal sean las únicas y necesarias, de manera que promueven una determinada confesión o religión.

---

[14] Se destaca que la sentencia dejó en claro que esa declaratoria de inexequibilidad no significaba «*en manera alguna, una descalificación por parte de esta Corporación de este tipo de ceremonias cuando ellas tienen un contenido puramente religioso, puesto que ello sería contrario a los fundamentos mismos de este fallo, que parte del respeto irrestricto a las libertades religiosas, y en particular a la libertad de cultos. Lo que vulnera la Constitución es el carácter oficial de esta consagración y la obligación que ella impone al Presidente de efectuarla, porque de esa manera se rompe la igualdad entre las confesiones religiosas y se desconoce la separación que debe existir entre el Estado y las iglesias. Esa separación -que en el fondo recoge el milenario principio cristiano de "Dar al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios"- es para la Corte Constitucional la mejor garantía para preservar la autonomía y la espiritualidad de las creencias y los cultos religiosos, porque libera a las confesiones religiosas de las indebidas injerencias de los poderes políticos*».

[15] Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

En la sentencia **C-1175 de 2004**[16], la Corte reiteró los distintos criterios decantados que permiten determinar la constitucionalidad de las regulaciones religiosas. Al respecto, indicó:

> *« [...] Ahora bien, el estudio de constitucionalidad que emprende ahora la Corte, se basa en los principios que precisamente encuadraron los distintos pronunciamientos jurisprudenciales citados. Estos son:* ***(i) separación entre Estado e Iglesias*** *de acuerdo con el establecimiento de la laicidad del primero (C-088/94 y C-350/94),* ***(ii) prohibición de injerencia*** *alguna obligatoria, que privilegie a la religión católica o a otras religiones en materia de educación (C-027/93),* ***(iii) renuncia al sentido religioso del orden social*** *y definición de éste como orden público en el marco de un Estado Social de Derecho (C-088/94 y C-224/94),* ***(iv) determinación de los asuntos religiosos*** *frente al Estado,* ***como asuntos de derechos constitucionales fundamentales*** *(C-088/94),* ***(v)*** *prohibición jurídica de* ***injerencia mutua entre Estado e Iglesias*** *(C-350/94),* ***(vi)*** *eliminación normativa de la* ***implantación de la religión católica*** *como elemento esencial del orden social (C-350/94) y* ***(vii) establecimiento de un test*** *que evalúa si las regulaciones en materia religiosa están acordes con los principios de pluralidad y laicidad del Estado colombiano (C-152/2003) [...]».* (Resaltado fuera del texto original).

En esa sentencia, la Corte resolvió la demanda contra el artículo 152 del Código Nacional de Policía que regulaba la figura del *Comité de Clasificación de Películas* y señalaba que este debía integrarse por «*un representante de la curia Arquidiocesana de Bogotá*». La Corte declaró inexequible los apartados demandados por cuanto identifican explícitamente al Estado con una determinada religión que si bien puede ser la mayoritaria, no hace procedente que se de un trato discriminatorio a otras religiones o confesiones, ni que se desconozca el carácter laico del Estado Colombiano.

Un pronunciamiento relevante en el asunto que se debate lo constituye la sentencia **C-766 de 2010**[17], en la que la Corte analizó la objeción gubernamental al proyecto de ley «*por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de*

---

[16] Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 152 (parcial) del Decreto-Ley 1355 de 1970 «*Por el cual se dictan normas sobre policía*" tal como fue modificado por el Decreto 2055 de 1970. "*ARTICULO 152. El Comité de Clasificación de Películas estará integrado por cinco miembros, así: Un experto en cine, un abogado, un psicólogo, un representante de la asociación de Padres de Familia y un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá*».

[17] *Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto. Declara "inconstitucional el proyecto de ley 195 de 2008 del Senado y 369 de 2009 de la Cámara de Representantes por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.*

Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones».

Allí la Corte indicó que para superar los estándares constitucionales de las medidas que regulan el hecho religioso **no bastaba con destacar un propósito secular alternativo al religioso** sino que ese elemento secular incluido en la respectiva regulación «*deberá ser el protagonista de dicha manifestación*», de manera que el **aspecto religioso** no puede tener una presencia estelar sino un rol puramente «***anecdótico o accidental***». En tal sentido, sostuvo la sentencia:

> « *[…] 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. Sin embargo, en respeto de la separación que debe imperar entre los principios de decisión y actuación pública y los motivos basados en alguna creencia religiosa, 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****, pues resultaría contradictorio con los principios del Estado laico que alguna decisión pública tuviera como propósito principal –y algunas veces exclusivo- promocionar, promover o exaltar valores propios de alguna religión […]*». (Resaltado fuera del texto original).

Al desatar el fondo de la controversia, concluyó que al nombrar como *santuario católico* a un municipio, se estaba «*desarrollando una labor que tiene íntima relación con la iglesia católica*», una de cuyas consecuencias era la de asignar tareas a autoridades públicas, como la «*promoción a la iglesia católica*» (artículo 3°), publicitar la calidad de santuario del Municipio de La Estrella y «*la realización de un homenaje al Municipio en razón de su calidad de ciudad santuario*» (artículo 5); todo ello en desmedro de los principios de laicidad y neutralidad religiosa del Estado. La Corte desestimó que en dicho proyecto el elemento secular –en ese caso la cultura- fuera predominante. Por el contrario, constató que la dimensión religiosa y su promoción tenían carácter prevalente.

Esta postura fue reiterada en la sentencia **C-817 de 2011**[18], que declaró inexequible 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 la Corte que medidas como las cuestionadas pueden ajustarse a la Constitución

[18] Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

cuando respondan a «*un factor secular*», el cual **(i) sea suficientemente identificable; y (ii) tenga carácter principal**, y no solo simplemente «*accesorio o incidental*». En el estudio específico de la norma demandada, la Corte constató, luego de una revisión de los antecedentes legislativos, que **los propósitos de la Ley eran claramente religiosos**, encaminados a exaltar la conmemoración de una organización institucional que la Iglesia Católica prescribe para sus fieles. Adicionalmente, desestimó el valor «cultural» de la diócesis de El Espinal, que se basaba en el hecho de que la religión católica era practicada mayoritariamente por la población de esa localidad.

Posteriormente, la Corte Constitucional introduce un cambio en esta línea jurisprudencial, al examinar la constitucionalidad de la Ley 1710 de 20 de enero de 2014, «*por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana*», en la sentencia **C-948 de 2014**[19]. A través de esta decisión, el Alto Tribunal declara exequible la norma acusada -salvo algunas excepciones- con el argumento de que el factor religioso no tiene que ser «*incidental o accidental*», sino que basta con que no sea «***primordial o protagónico***». En tal sentido, señala la sentencia que en la norma demandada era posible identificar los dos propósitos, el religioso y el secular, y que ambos -y no solo uno- eran *protagónicos,* por lo que se superaba el estándar de evaluación de las leyes de contenido religioso que hasta ese momento había definido ese Tribunal[20].

Pero en las sentencias **C-224 de 2016**[21] y **C-441 de 2016**[22], la Corte retoma la posición de la sentencia C-766 de 2010 y define que si bien resulta admisible *prima facie* que el Estado exalte manifestaciones sociales que tengan un referente religioso, para que esto resulte válido desde la perspectiva constitucional, se requiere que la normativa o medida correspondiente tenga 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.

Con base en ello, en la primera sentencia en comento, la Corte declaró inexequible el artículo 8° de la Ley 1645 de 12 de julio de 2013, «*por la cual*

---

[19] Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.
[20] Como fundamento de la decisión de exequibilidad, esa Corporación indicó: «*El artículo 1° de la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de constitucionalidad sentado por la Corte. Si bien se trata de una norma que abiertamente manifiesta su motivación religiosa, en tanto indica que la ley surge "con motivo de su santificación", posteriormente destaca que se pretende hacer también un homenaje por su trabajo social, en "defensa y apoyo de los más necesitados, respetando así el parámetro de control ya descrito*».
[21] Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.
[22] Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones», bajo la consideración de que no se encontró un contenido secular identificable y primordial en la norma acusada. Al respecto, señaló:

> *« [...] Para la Corte Constitucional es evidente que la autorización de invertir presupuesto público en la promoción de las procesiones de Semana Santa en Pamplona, y en la protección de los bienes que en ella se utilizan,* ***lo que pretende es fortalecer la fe católica, siendo esto contrario a la naturaleza laica del Estado colombiano****, según las distinciones conceptuales explicadas en esta sentencia. En estos términos, no es de recibo que el Congreso de la República desconozca de tal manera el principio de neutralidad del Estado laico, tomando decisiones con las cuales otorga beneficios presupuestales a entidades religiosas con la finalidad primordial de promover y/o beneficiar a la religión católica [...]».* (Resaltado fuera del texto original).

Más adelante, la Corte estudia de nuevo el tema de las medidas de contenido religioso en la sentencia **C- 567 de 2016**[23] en la que destaca que la línea jurisprudencial trazada en las sentencias C-817 de 2011, C-224 de 2016 y C-441 de 2016, dejaba de lado el criterio empleado en la sentencia C-152 de 2003, según el cual las connotaciones religiosas prohibidas son aquellas que se establecen como «únicas y necesarias» en la respectiva norma.

Con fundamento en ello, decide declarar exequible el artículo 4° de la Ley 891 de 7 de julio 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*», aduciendo que la norma acusada tiene una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente, debido a que no establece una religión o iglesia oficial, no ejecuta una declaración expresa y formal de identificación con una iglesia o religión, y tampoco es un acto oficial de adhesión, siquiera simbólico, a una creencia, religión o iglesia. Agregó que, «*la medida cuestionada 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*».

[23] Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

En consecuencia, indicó que deben mantenerse los criterios jurisprudenciales que habían sido identificados como parámetro constitucional en la sentencia C-152 de 2003, añadiendo que la medida controlada debe tener una **justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente**[24] para satisfacer los parámetros constitucionales.

La Corte señaló que esta decisión es distinta a la que se adoptó en la sentencia C- 224 de 2016 que declaró inexequible el artículo 8° de la Ley 1645 de 12 de julio de 2013, el cual autorizaba a la Administración Municipal de Pamplona a asignar partidas presupuestales, en virtud de la declaratoria de «*patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las procesiones de Semana Santa del municipio de Pamplona*», habida consideración de que en la declaratoria de «Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán», el legislador «*no adopta medidas que tengan una finalidad religiosa*».

En la misma fecha, ese Tribunal profirió la sentencia **C- 570 de 2016**[25], en la que se refirió a las llamadas leyes de honores, de conmemoraciones y de reconocimientos institucionales y precisó que si bien puede coincidir en ellas el elemento cultural, histórico o social y el elemento religioso, debe tenerse presente que, con el propósito de hacer prevalecer los principios de laicidad y neutralidad del Estado frente a las distintas religiones y la prohibición de favorecimiento a algunas de ellas, **la <u>causa principal</u> de la medida legislativa (o cualquier otra naturaleza) debe ser la de naturaleza secular**, de manera que el componente o aspecto religioso, derivado, de la manifestación que se pretende exaltar no sea el protagonista, evitando con ello que se promocione una determinada práctica confesional.

Sin embargo, en la sentencia C-567 de 2016, esa Corporación había resuelto precisamente enunciar los parámetros de constitucionalidad de modo distinto al sostener que no era indispensable que el motivo secular

---

[24] Al respecto, puntualizó la sentencia: « [...] *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***». (Resaltado fuera del texto original).

[25] Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

fuera principal o predominante, ni resultaba tampoco preciso que el aspecto religioso fuera «anecdótico o accidental».

Ahora, en reciente pronunciamiento[26], la Corte Constitucional señalo que:

> *"una norma legal que establezca relaciones entre las iglesias y el Estado puede resultar inconstitucional si, a pesar de tener una intención laica o secular, genera promoción o afectación de determinada congregación religiosa o involucra al Estado en los asuntos religiosos de determinada confesión.*
> *Así la Corte Constitucional ha determinado, que en el control de constitucionalidad se debe establecer si los propósitos legislativos que se persiguen con la medida son principalmente seculares, por lo cual deben cumplir con dos características: (i) deben ser suficientemente identificables; y (ii) deben tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o accidental.*
> *De esta forma, no le es dado al legislador promover hechos culturales que tienen (i) por efecto principal el de promover o afectar o inhibir determinada religión; o (ii) genera un involucramiento indebido del Estado en asuntos religiosos o de las iglesias en los asuntos estatales. Este último asunto ha sido definido de manera variable por la jurisprudencia constitucional, ya que ésta ha exigido que la norma no produzca "una posición excesivamente comprometida con la religión"[27]; "un enmarañamiento –excessive entanglement- entre el Estado y la religión"[28]; una "confusión o entrelazamiento simbólico de las funciones públicas, con las actividades religiosas"[29] o una "excesiva confusión de las funciones del Estado con las de las iglesias"[30].*

En conclusión, puede indicarse que la Corte ha avalado aquellas normas en las cuales, a pesar de estar inmerso un elemento religioso, su cometido no ha sido privilegiar o promocionar un credo específicamente considerado, por cuanto en esas mismas normas prevalecen otros propósitos –seculares- constitucionalmente relevantes.

Contrario sensu, al advertir la dificultad para diferenciar un contenido secular identificable y primordial en las normas de contenido religioso, la Corte -en varios casos- ha declarado tales normas no acordes con la Constitución.

---

[26] Sentencia C-033 de 2019.
[27] Corte Constitucional, sentencia C-152 de 2003.
[28] Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2016.
[29] Corte Constitucional, sentencia C-664 de 2016.
[30] Ibíd.

En este orden, de la reseña jurisprudencial efectuada, puede concluirse que si bien la Jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido absolutamente congruente frente a los criterios para determinar cuándo el Estado puede apoyar una práctica religiosa sin violar la Constitución[31], es posible identificar los siguientes **criterios jurisprudenciales** que se señalan como prohibiciones al Estado en materia de adopción de medidas con implicaciones religiosas:

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) Aprobar medidas de connotaciones religiosas que sean únicas y necesarias, es decir, que se adscriban claramente para favorecer o afectar una confesión o iglesia.

---

[31] En tal sentido, puede leerse el salvamento de voto a la sentencia C- 567 de 2016 del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio: en el que sostuvo: «*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.»

Y en relación con las medidas legislativas o de otra naturaleza dirigidas a salvaguardar una manifestación cultural, social, histórica o de otro orden con contenido religioso, la constitucionalidad de las mismas dependerá de que en ellas:

> 7) Se pueda identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente.
>
> 8) Se puedan conferir medidas de esa misma naturaleza a otros credos, en igualdad de condiciones.

4.4. La Jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de libertad religiosa y neutralidad del Estado.

La Sección Primera del Consejo de Estado en la providencia de Sala Unitaria de 5 de septiembre de 2016[32], confirmada por la Sala el 11 de diciembre del mismo año[33], en la que se resolvió la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 770 de 1982, «*Por el cual se expide el Reglamento de Protocolo y Ceremonial de la Presidencia de la República*», expedido por el Gobierno Nacional. En la decisión en comentó se expresó:

> ***« [...] Los principios de laicismo, neutralidad e igualdad religiosa ante la ley.***
>
> *Finalmente, se da paso al texto de la nueva Carta que excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones. Igualmente, en el preámbulo se consagra la invocación de la protección de Dios, no ya referido a una iglesia en particular, sino una referencia general que ha sido explicada por la Corte en los siguientes términos:*
>
> > *"[La Constitución] eliminó la referencia a un ser sobrenatural como sustento del principio de soberanía y, en cambio, hizo una referencia en el Preámbulo a la invocación de la protección de Dios, sin que ello implique una vinculación del Estado con un credo particular, como sí sucedía al amparo del régimen anterior."*
>
> *Así pues, es diáfano el reconocimiento que* ***la Constitución Política hace del carácter pluralista del Estado, con plena libertad religiosa y tratamiento igualitario de todas las confesiones, lo que se traduce en la reivindicación***

[32] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria C.p.: María Elizabeth García González, Expediente núm. 11001-03-24-000-2014-00573-00.
[33] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.p.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Expediente núm. 11001-03-24-000-2014-00573-00.

***del carácter laico del Estado Colombiano y la existencia de un deber de neutralidad religiosa**, que exige imparcialidad de las autoridades frente a las manifestaciones religiosas e impide que el Estado adhiera o promueva una religión.*

*De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que la Constitución de 1991 consagra los principios de Estado laico, pluralismo religioso y deber de neutralidad, pero que ello no impide que se otorgue un tratamiento jurídico a una **persona, comunidad o situación, que tenga connotación religiosa. No obstante, una medida de esa clase debe cumplir las pautas señaladas por la Jurisprudencia para que resulten válidas desde la perspectiva constitucional, según se indicó en la sentencia C-152 de 2003 de la Corte**, anteriormente analizada."*

En la providencia citada se decretó la suspensión provisional de los efectos del literal A (numeral 1) y literal D del artículo 4° del Decreto 770 de 1982, que establecían la celebración de una ceremonia de la Iglesia Católica -*Tedeum*- como parte de los actos protocolarios en los que el Presidente de la República conmemora anualmente la fiesta patriótica del 20 de julio. En esa oportunidad se indicó:

*"[...] Por el contrario, se encuentra que la celebración de la liturgia católica como acto oficial por parte del Presidente de la República, quien simboliza la unidad nacional, (1) persiste en un modelo confesional proscrito en la Constitución de 1991, (2) **identifica al Estado formal y explícitamente con una religión concreta**, (3) **es un acto oficial de adhesión a la Iglesia Católica**, (4) enfatiza en una preferencia de credo en los festejos de una fiesta patriótica que involucra a todo el pueblo colombiano y (5) su impacto primordial tiende **a promover una religión en particular**.*

(...)

De manera que debe enfatizarse en que la unidad nacional que representa el Presidente de la República no puede fundarse en el reconocimiento de la preeminencia de un credo particular, como ocurría antes de la Constitución de 1991, sino que debe simbolizar el pluralismo y la convivencia igualitaria y libre de las distintas creencias, por lo que su participación en la celebración de una liturgia de la Iglesia Católica, en calidad de Jefe de Estado, resulta contraria al principio de neutralidad en materia religiosa.

(...)

No se desconoce el valor que para un sector mayoritario de la sociedad representan las celebraciones de la Iglesia Católica; por el contrario, es

profundamente respetuosa de esas prácticas centenarias y de la importancia de su conservación para la comunidad de feligreses adscritos a esa confesión, quienes tienen plena autonomía para promoverlas y patrocinarlas como expresión de sus libertades individuales. Sin embargo, ***no por ello se estima ajustado a la Constitución que el Presidente de la República incluya como protocolo de la celebración oficial de la fiesta nacional de la independencia de la patria y de todos los colombianos, un acto estrictamente religioso que promueve un credo en particular como símbolo de un Estado confesional proscrito en la Constitución Política*** *[...]».* (Resaltado fuera del texto original).

En la sentencia de 12 de noviembre de 2015[34], la Sección Primera se pronunció sobre legalidad de la palabra «Dios» en el escudo de la Policía Nacional e indicó:

> *"(...) Igualmente, el Consejo de Estado ha compartido esta línea jurisprudencial respecto al principio de libertad religiosa y la* ***posición de neutralidad que debe imperar en las decisiones y actuaciones oficiales por parte de todos los agentes públicos, siéndole prohibido en todo momento fundar las decisiones públicas bajo premisas religiosas, confesionales o privilegiando un credo particular sobre otro.***
>
> *En efecto, esta Corporación sostuvo:*
>
> > *"Estima la Sala necesario resaltar que la neutralidad a la que se ha hecho referencia frente a la libertad de expresión, también se predica del Estado respecto a libertad religiosa y de cultos, por lo que a éste* ***en manera alguna le está permitido favorecer determinada confesión religiosa, y por el contrario debe asegurar el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones".*** *(...)" (Resaltado fuera del texto original).*

El Consejo de Estado encontró que la palabra «Dios» no era contraria a derecho, porque no implica «*una declaración del Estado Colombiano en su fuerza policiva como una institución religiosa o con principios confesionales por el hecho de la mera existencia de aquélla en su escudo, ni en éste se hace referencia a una religión o credo en particular*».

También en fallo de 22 de octubre de 2015[35], la Sala, al examinar por la vía de la tutela el desconocimiento de la sentencia T-139 de 2014, declaró que debía acatarse la posición de la Corte, según la cual no se vulneraron

[34] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.p.: María Elizabeth García González, Expediente núm. 11001-03-24-000-2011-00268-00.
[35] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.p.: María Claudia Rojas Lasso, Expediente núm. AC 2015-00597-00.

derechos fundamentales con la celebración de un contrato por parte de la Gobernación de Santander para la realización de una obra artística en el *Ecoparque el Cerro del Santísimo*, porque dicha escultura no se identificaba con una religión específica.

En esa oportunidad, se estudió el precedente del Alto Tribunal Constitucional que enfatizó en el carácter laico del Estado para determinar la validez o constitucionalidad de la medida adoptada por la Gobernación, aclarando que debía estar sujeta a un **criterio secular** y a la no identificación con una confesión concreta. También dijo la Corte que para ese caso en particular, se constató que la escultura no representa una religión específica ni a una deidad en particular, **no persigue establecer una religión oficial**, no es una invitación a la realización de actos o ritos oficiales de una religión en particular, su finalidad es distinta de la religiosa (turismo) y, finalmente, no se trata de políticas ni planes de desarrollo cuyo fin primordial sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión específica, pues, *«si bien se trata de una figura alegórica a un ser superior, se deja al arbitrio del observador su interpretación, sin que la misma represente a una deidad en particular»*.

En este orden, la Jurisprudencia de la Sección Primera sostiene que Colombia es un Estado Laico pero no ajeno a la libertad religiosa, y que tanto el Legislador como las autoridades administrativas deben conferir igual valor jurídico a todas las confesiones religiosas, siempre que en su actividad no se identifiquen formal y explícitamente con una iglesia o religión concreta, pues ello desconocería el principio de neutralidad estatal derivado del Estado laico que se configura en la Constitución Política.

4.5. De la libertad religiosa y de cultos.

La libertad religiosa y de cultos fue consagrada en el artículo 19 de la Constitución Política, en el cual se reconoce el derecho de toda persona, de forma independiente y autónoma, de creer o no en una concepción sobre la divinidad, de tener una visión sobre lo sagrado y profano, de cimentar una fe religiosa y de seguir los principios que de ella se deriven, e incluso, de asumir posturas agnósticas o ateas[36].

En la Ley 133 de 1994 se estableció que *"el Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19*

[36] Artículo 19 de la Constitución Política: "*Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva*".

de la Constitución (...)", seguido de lo cual indicó que *"este derecho se interpretará de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República"*[37]. En esta misma ley se contempla que *"(...) ninguna Iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente a los sentimientos religiosos de los colombianos (...)"*[38]. Finalmente, se expresa que se *"(...) reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivos de desigualdad o discriminación ante la ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales. // Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley"*[39].

El artículo 1° de la Constitución[40], señala que en materia religiosa opera el *principio de pluralismo*, según el cual, el Estado debe velar por la salvaguarda y protección de las distintas inclinaciones espirituales o eclesiásticas, sin preferir ninguna de ellas, ya que todas son iguales ante la ley y, por lo mismo, deben ser respetadas y amparadas a partir de una relación eminentemente neutral. A su vez, al no ser indiferente a las múltiples dimensiones espirituales existentes, el Estado también debe garantizar el ejercicio de este derecho fundamental, sin que sean válidas intervenciones de su parte que no se sustenten en condiciones legalmente definidas y que respondan a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad[41].

Por lo anterior, la citada Ley 133 de 1994 establece que *"[el poder público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana"*[42].

En cuanto al contenido del derecho a la libertad religiosa, de manera general, el artículo 19 de la Constitución comprende dos atributos, a saber: (i) la facultad de *profesar* libremente los cánones de una religión y; (ii) la facultad de *difundir* sus postulados, ya sea de forma individual o colectiva. Al respecto, en la Sentencia T-823 de 2002[43], se expuso que:

---

[37] La Ley 133 de 1994 corresponde a la ley estatutaria sobre sobre el derecho a la libertad religiosa y de cultos.
[38] Ley 133 de 1994, artículo 2, incisos 1 y 2.
[39] Ley 133 de 1994, artículo 3.
[40] Norma que dispone: *"Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"*.
[41] Sentencia T-823 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[42] Ley 133 de 1994, artículo 2, inciso 2. Énfasis por fuera del texto original.
[43] M.P. Rodrigo Escobar Gil. En este caso la Corte se pronunció sobre un conflicto existente entre una persona que era Testigo de Jehová, quien requería un procedimiento médico y se negaba a autorizar que le fuera

"Cuando la Constitución reconoce el derecho a profesar una religión está legitimando a todas las personas para practicar, creer y confesar los votos éticos de una determinada orientación religiosa, mediante la asunción y el acatamiento de un credo o culto cuyo ejercicio se manifiesta en la interioridad de actos de fe.

Por otra parte, la divulgación consiste en la prerrogativa que, en estrecha vinculación con los derechos a la libertad de expresión y al libre desarrollo de la personalidad, faculta a los creyentes de una confesión religiosa para expresar en forma pública -individual o colectiva- los postulados o mandatos de su religión, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el orden jurídico".

Por su parte, la Ley 133 de 1994, en los artículos 6 y 7[44], sin que pueda entenderse como una lista taxativa[45], describe algunos de los derechos que se desprenden de la libertad religiosa y de cultos. Para los efectos de esta sentencia, la Corte destaca que en el primer artículo se reconoce como objeto del derecho en comento, la posibilidad de toda persona de *"profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente su religión o creencias religiosas o la ausencia de las mismas o abstenerse de declarar sobre ellas"*[46]. Igualmente, contempla la posibilidad de *"practicar, individual o colectivamente, en privado o en público, actos de oración y culto; conmemorar sus festividades; y no ser perturbado en el ejercicio de estos derechos"*[47].

De igual forma, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en lo referente al contenido de este derecho, se establece que este comprende la facultad de toda persona de *"(...) conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado"*[48]. Frente a lo cual, también se plantea el derecho que tienen de no ser *"(...) objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su*

---

trasfundida sangre, y la negativa de médicos a realizar el procedimiento con base en el principio de *Lex Artis*. La Sala, para resolver el caso, evidenció la tensión entre derechos fundamentales y encontró que, si bien la demandante tenía el derecho a profesar su credo y ajustar su comportamiento a él, los médicos no estaban obligados -por ese hecho- a desconocer los mandatos técnicos de su profesión.

[44] Este último artículo contempla ciertos derechos que pueden ejercer las iglesias y confesiones religiosas, que, por los hechos del caso que en esta oportunidad conoce la Sala, no resulta necesario referir.

[45] En efecto, el artículo 6 de la ley en comento señala que: *"La libertad religiosa y de cultos garantizada por la Constitución comprende, con la siguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción, entre otros, los derechos de toda persona a: (...)"*. Énfasis por fuera del texto original.

[46] Literal a), artículo 6, Ley 133 de 1994.

[47] Literal b), artículo 6, Ley 133 de 1994.

[48] CADH, artículo 12, inciso 1.

religión o sus creencias o de cambiar de religión o creencias"[49].

En términos similares, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) contempla que el derecho objeto de análisis en esta oportunidad *"(...) incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. // Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección"*[50].

De lo anterior se evidencia que, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, se reconoce y protege la posibilidad de profesar o no una religión, al igual que la facultad de difundir sus creencias. De ello se advierten dos perspectivas de aproximación al contenido del derecho, por una parte, *la positiva*, que supone la facultad de toda la persona de asumir y acatar la orientación religiosa que libremente escoja, al igual que expresar y exteriorizar los comportamientos que su creencia demande. Por la otra, *la negativa*, que supone la prohibición de la preferencia de algún credo por parte del poder público.

En efecto, en los instrumentos internacionales mencionados, esta libertad estará *"(...) sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás"*[51]. A su vez, y bajo el mismo parámetro, el artículo 4 de la Ley 133 de 1994 contempla que: *"El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto, tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público, protegido por la ley en una sociedad democrática (...)"*.

5. EL CASO CONCRETO

5.1 De las normas demandadas

---

[49] CADH, artículo 12, inciso 2.
[50] PIDCP, artículo 18, incisos 1 y 2.
[51] PIDCP, artículo 18, numeral 3. Los mismos términos son utilizados en el numeral 3, del artículo 12, de la CADH, en la que se expresa que: *"La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás"*.

- El Concejo Distrital de Cartagena de Indias mediante Acuerdo No. 005 de 2007 "*por medio del cual se adiciona el libro cuarto titulo I capitulo III (de las relaciones de vecindad y comportamientos sociales del acuerdo 024 de diciembre 27 de 2004) normas de conductas y convivencias ciudadanas*", dispuso:

"ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Establézcase como orientación fundamental para la recuperación de los principios religiosos en la ciudad de Cartagena, la práctica de la oración y el abrazo fraterno al inicio de todas las actividades diarias en las entidades del gobierno local, empresas publicas y privadas, instituciones educativas, comandos y estaciones de policía, batallones militare, asambleas y juntas directivas de empresas, centro comerciales, emisoras, estaciones de taxis, organizaciones gremiales, asociaciones y en la familia.

ARTICULO SEGUNDO: Establézcase en la fecha de la Fundación de Cartagena, la práctica de la oración por la ciudad, mediante actos masivos en sitios públicos con la participación organizada de las diferentes denominaciones religiosas con presencia en nuestra ciudad.

ARTICULO TERCERO: Establézcase un programa masivo de restauración de los hogares de Cartagena con conflictos intrafamiliares, mediante jornadas de formación psico-social y espiritual lideradas por las entidades públicas del orden nacional y distrital y ONGS dedicadas al tema con apoyo de las facultades de psicología y trabajo social, sociológico, religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad.

ARTICULO QUINTO: Establézcase en las instituciones educativas publicas y privadas del nivel pre-escolar, básica primaria y básica secundaria, la obligaciones de la formación diaria de sus estudiantes, docentes y personal administrativo, en la cual, además de la practica del principios de la oración y el abrazo fraterno, previstos en el articulo primero de este acuerdo, se izaran las banderas y se entonaran las notas de los himnos patrios de Colombia y Cartagena de Indias."

5.2. Normas que se estiman infringidas

Constitución Política.

«Artículo 1°. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».*

*«**Artículo 7°.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana».*

***ARTÍCULO 15.** Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*
En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.
La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.
Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

*«**Artículo 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.»*

*«**Artículo 18.** Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.»*

*«**Artículo 19.** Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.»*

*"**ARTICULO 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos.*
La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.
La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.
La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.
Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.
Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."

5.3 Resolución del Problema Jurídico.

Para la resolución del problema jurídico planteado se estudiarán los cargos contra los artículos 1, 2 y 5 del Acuerdo 005 de 2007, y posteriormente contra la expresión *"religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad"* del artículo tercero del mismo Acuerdo, en consonancia con los argumentos del recurso de apelación.

5.3.1. De la nulidad contra los artículos 1, 2 y 5 del Acuerdo 005 de 2007.

La parte demandante sostiene que estos artículos 1, 2 y 5 del Acuerdo 005 del 2007, contravienen lo señalado en los artículos 1, 7, 18, 19 y 68 de la Constitución Política, por cuanto rompen con el principio de estado laico y neutralidad en materia religiosa, y vulneran el principio de igualdad en materia religiosa, al establecer medidas con carácter religioso en favor de una iglesia en particular.

El Juez de primera instancia sostuvo que las normas enjuiciadas trasgreden las prohibiciones establecidas en la sentencia C-817 del 2011, particularmente el de tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, por cuanto la oración es un acto de innegable connotación religiosa.

La entidad demandada apela la decisión manifestando que el principio de neutralidad religiosa no implica posturas antirreligiosas. Manifiesta que la medida buscaba cooperar frente a una crisis social de valores y normas de conducta, sin pretender identificarse con una religión; no irrumpe en la intimidad de los ciudadanos y su familia, dado que no es una medida impositiva, y además, no conduce a privilegiar o profesar una ordenación religiosa específica, pues no es excluyente.

Por su parte, la Veeduría Popular por Cartagena, en calidad de coadyuvante de la parte demandada, presenta recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, indicando que la misma desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en especial de lo señalado en la sentencia C- 817 de 2011, dado que la medida adoptada tiene un carácter cultural y no religioso.

De acuerdo con lo anterior, la sala procede a verificar si el los artículos 1, 2 y 5 del **Acuerdo 005 del 2007,** *"por medio del cual se adiciona el libro cuarto titulo I capitulo III (de las relaciones de vecindad y comportamientos sociales del acuerdo 024 de diciembre 27 de 2004) normas de conductas y convivencias ciudadanas"*, se ajusta a los parámetros jurisprudenciales que han sido reseñados en la presente providencia, relativos a lo que está prohibido al Estado cuando adopta una decisión que podría llegar a tener alguna implicación desde una perspectiva religiosa. Lo anterior, con miras a determinar si se violan las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda.

Así, de acuerdo al contenido de estas normas demandadas se observa que las mismas no *Establecen una religión o iglesia oficial,* sino que *institucionaliza* la oración y el abrazo fraterno, es decir, lo adopta como actividad en los diferentes escenarios administrativos y sociales, pero no puede señalarse que se invoca algún credo en particular.

Estas normas tampoco se *Identifican formal y explícitamente con una iglesia o religión en particular* pues estas normas no mencionan ninguna religión o iglesia en particular, ni se identifica explícitamente con una iglesia o religión.

Del mismo modo, estas normas no *Realizan actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia* en particular, al adoptar la oración, pues no se está identificando con una creencia religiosa, ni está adhiriendo oficialmente a ninguna fe. Si bien la expresión «*oración*» tiene un contenido religioso, no significa que por ello el Concejo haga una adhesión del ente territorial a una iglesia en particular.

Por otro lado, las normas referidas si *toman decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa,* pues las mismas conllevan un propósito religioso identificable como se desprende de sus mismos enunciados, donde el artículo primero dice que la medida busca recuperar los principios religiosos y en el segundo se hace relación a los diferentes grupos religiosos de la ciudad.

Ahora bien, una vez establecido lo anterior, se debe determinar si esas connotaciones religiosas de las medidas son *únicas y necesarias y si se puede identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente, conforme a los criterios jurisprudenciales* establecidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado atrás referenciados.

En este orden, se observa que el contenido de los artículos primero y segundo del Acuerdo enjuiciado adoptan una medida con connotaciones religiosas esto es, establecer la oración y el abrazo fraterno, recuperación de los principios religiosos con la participación de diferentes comunidades religiosas, aunque no es la *única y necesaria* que posee la medida en cuestión, la misma si tiene un carácter principal y preponderante en la medida, por lo que de la misma no se desprende y observa un propósito secular identificable, el cual sea evidentemente prevalente en el contexto de la medida adoptada.

Pero no sucede lo mismo con la medida adoptada en el artículo quinto de la norma enjuiciada ya que de su lectura se establece que el criterio secular es preponderante y la medida con carácter religioso se torna accesoria y no principal, dado que se establece la formación de estudiantes para izar las banderas entonación de las notas de los himnos patrios de Colombia y Cartagena de Indias, lo que constituye un propósito secular.

No obstante, la expresión "*de la practica del principios de la oración y el abrazo fraterno, previstos en el articulo primero de este acuerdo*" contenida en el articulo quinto que hace mención directa a lo establecido en el articulo primero, constituye una decisión de contenido religioso no admisible, por lo que la misma de declara nula, dejando incólume el resto del enunciado normativo que contiene una medida secular.

En suma, frente a los argumentos del recurrente, cabe señalar que el fallo de primera instancia estudio los presupuestos de constitucionalidad que jurisprudencialmente se han señalado frente a las medidas legislativas o de otra naturaleza con connotación religiosa.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las relaciones entre las iglesias y el Estado deben velar por evitar "*que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas*"[52], desde un punto de vista real o incluso meramente simbólico[53],

---

[52] Corte Constitucional, sentencia C-766/10. Por su parte, la sentencia C-224 de 2016 precisó que "*Aunque la laicidad no significa el aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado, sí reclama que las funciones públicas no se confundan con las que son propias de las instituciones religiosas*".

[53] La sentencia C-664 de 2016 concluyó que "*Se trata de verificar que la relación no conduzca, en los términos del* Lemon Test, *a una excesiva confusión de las funciones del Estado con las de las iglesias*" y, en el caso concreto, encontró que "*Se verifica una situación de confusión simbólica y funcional en el caso bajo estudio, en la medida en la que la participación discutida se realiza, en representación de la Conferencia Episcopal, órgano máximo de la Iglesia Católica en el país, conformado por la reunión de los obispos del país. (...) En estos términos, la participación en representación de la Conferencia Episcopal, en la dirección del establecimiento público encargado de la formación técnica de los colombianos, determina una confusión constitucionalmente inadmisible entre las funciones estatales y la misión de la Iglesia*".

teniendo en cuenta que aunque la separación entre las iglesias y el Estado admite el establecimiento de relaciones entre las mismas, éstas no deben afectar la independencia recíproca que es amparada por el principio de laicidad, ni generar en las personas, ni siquiera la apariencia de que el Estado promueve determinada religión y, por lo tanto, la asume como oficial, ya que esto afectaría la confianza ciudadana en la neutralidad del Estado en materia religiosa, como garante imparcial del ejercicio de los derechos de todas las personas, más allá de sus creencias religiosas.

Igualmente el cumplimiento de deberes culturales, debe ser encuadrado en el acatamiento integral de la Constitución Política; en concreto, la labor municipal en materia cultural no exime a las autoridades administrativas locales del respeto del principio de laicidad. En vista de esto, cuando la manifestación cultural se predique de hechos religiosos, las autoridades administrativas deben ser particularmente cuidadosas para no incurrir en ninguno de los comportamientos contrarios a la separación de las iglesias y del Estado, la neutralidad estatal en materia religiosa, la igualdad de las confesiones religiosas y la libertad de cultos de las personas.

La Corte Constitucional ha dicho que la separación entre las iglesias y el Estado no es una garantía unidireccional que protege únicamente la autonomía del Estado frente a las distintas religiones[54], necesaria para el adecuado ejercicio de las funciones públicas en un Estado democrático y pluralista[55], sino se trata también de un mecanismo que ampara la autonomía de las iglesias en el manejo de sus propios asuntos, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[56].

En conclusión, se confirmara la decisión de nulidad de los artículos primero y segundo del acuerdo enjuiciado y respecto del artículo quinto de la misma preceptiva se modificara la decisión del juez de primera instancia, para declarar la nulidad exclusivamente de la expresión *de la practica del principios de la oración y el abrazo fraterno, previstos en el articulo primero de este acuerdo contenida en dicha norma*, dejando incólume los demás preceptos de este artículo demandado.

---

[54] El Estado goza "*de plena independencia, frente a todos los credos*": Corte Constitucional, sentencia C-568 de 1993.

[55] La sentencia C-1175 de 2004 declaró la inconstitucionalidad de la participación de un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá en el Comité de Clasificación de Películas, órgano encargado de funciones públicas y la sentencia C-664 de 2016 declaró la inconstitucionalidad de la participación de un representante de la Conferencia Episcopal en el Consejo Directivo del SENA, en atención al carácter laico de los servicios públicos, en particular, el servicio público de la educación.

[56] "(...) *el principio de laicidad garantiza la independencia mutua entre las iglesias y el Estado. Se trata de un mecanismo para proteger a la iglesia de las intromisiones de las autoridades públicas, lo mismo que al Estado respecto de las intromisiones de las iglesias*": Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2016. También se preciso que "*el principio de laicidad no es una garantía unidireccional, establecida en beneficio exclusivo de una de las partes (las iglesias o el Estado), sino el criterio regulador de las mutuas relaciones bajo una lógica de respeto de las autonomías recíprocas. Así, respecto de las iglesias, evita la intervención y fiscalización estatal de sus asuntos, los que, no obstante, se convierten en públicos, cuando éstas ejercen funciones públicas o administran dineros o recursos públicos*": Corte Constitucional, sentencia C-664 de 2016.

Así, la laicidad del Estado y en general del poder público crea as condiciones para la tolerancia religiosa, bajo el cual los derechos humanos como la libertad religiosa y de conciencia, son mejor garantizados, por lo que en ese orden de ideas, la labor del juez debe ser mas exigente en garantizar dichas condiciones.

5.3.2. De la nulidad de la expresión *"religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad"* contenida en el articulo tercero del Acuerdo 005 de 2007.

La parte demandante sostiene que esta preceptiva vulnera el principio de igualdad religiosa y neutralidad del estado, al establecer un trato privilegiado a una religión en particular, en detrimento de las demás religiones existentes en el Estado.

El Juez de primera instancia señaló que esta medida conlleva una manifestación de preferencia del Estado a favor de una confesión religiosa particular, lo cual quebranta el principio de laicidad y neutralidad estatal, y viola el principio de igualdad religiosa establecida por la Constitución de las organizaciones religiosas no cristianas.

La parte demandada manifiesta que no se esta limitando la participación ni tomando partido por una religión en particular.

Para la sala, una vez referenciados los preceptos jurisprudenciales en la materia, se observa que la expresión demandada aunque no hace una acto de adhesión a una religión en particular, ni se identificar formal y explícitamente con una iglesia o religión, si conlleva una decisión en beneficio de una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley, por cuanto solo da participación a la iglesias denominadas cristianas, dejando de lado otras agrupaciones religiosas existentes en el país que tienen igualdad de derechos.

Como se identificó en el marco normativo no es valido al Estado realizar intervenciones de su parte que no se sustenten en condiciones legalmente definidas y que respondan a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad frente en materia religiosa que favorezcan o se inclinen por un credo o religión en particular.

En este orden, no se encuentra razonable la medida al adoptar que la formación psico-social se deba hacer por parte de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad, por cuanto en la misma

se hace alusión a instituciones educativas especialistas en la materia y tampoco resulta proporcional que no se haga alusión a otras agrupaciones religiosas que puedan participar, cuando se encuentran en pie de igualdad de condiciones. Así las cosas, se confirmará la decisión de nulidad de esta normativa.

Bajo este contexto, se declarará la nulidad de la expresión "cristianas" contempladas en esta norma, dejando el restante contenido incólume pues, se entenderá que todas las denominaciones religiosas e iglesias con igualdad de derechos ante la ley podrán participar en los programas que esta norma establece.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero de la parte resolutiva de la sentencia de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

> *"PRIMERO: Declarar la nulidad de los artículos primero y segundo del Acuerdo 005 de 2007, de la expresión "cristianas" del articulo tercero y la expresión "de la practica del principios de la oración y el abrazo fraterno, previstos en el articulo primero de este acuerdo" contenida en el articulo quinto de la misma preceptiva."*

SEGUNDO: Confirmar en sus demás partes la sentencia apelada.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ **ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS**