

C-091-15

Sentencia C-091/15

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI-Cosa juzgada constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Contenido y alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Fundamento

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

Referencia: expediente D-10438

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial), 2°, 3°, 4° (parcial) y 6° (parcial) de la Ley 1710 de 2014, “Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”.

Actor: Juan José Verhelst López y otro.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., cuatro (4) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Juan José Verhelst López y otro, presentaron demanda de inconstitucionalidad

contra los artículos 1° (parcial), 2°, 3°, 4° (parcial) y 6° (parcial) de la Ley 1710 de 2014, “Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del diecinueve (19) de septiembre de 2014, dispuso, i) inadmitir la demanda de inconstitucionalidad presentada, con memorial radicado el 26 de septiembre de 2014 los actores subsanaron la demanda, mediante auto del siete (7) de octubre de 2014, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de Educación, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia y al Defensor del Pueblo; iv) invitar a facultades de derecho de las universidades Santo Tomás de Bogotá, de Antioquia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, del Norte, de la Sabana, Gran Colombia, a la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Teología de la Universidad Javeriana, al Seminario Mayor de Bogotá, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia, al Arzobispo Primado de Colombia, al Obispo de la Iglesia Episcopal de Colombia, a la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, a la Confederación de Comunidades Judías, a la Iglesia Evangélica Luterana de Colombia, al Centro Islámico y Asociación Benéfica de Maicao, a la Asociación de Ateos y Agnósticos de Bogotá, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJusticia-.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma subrayando el aparte demandado:

“LEY 1710 DE 2011[1]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya

Upegui, como ilustre santa colombiana”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1° Con motivo de su Santificación, la Nación rinde honores, exalta y enaltece la memoria, vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegüi, por toda una vida dedicada a la defensa y apoyo de los menos favorecidos en Colombia.

Artículo 2° El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia deberán rendir honores a la obra y memoria de la Santa Madre Laura Montoya, en acto especial y protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Congreso de la República, con invitación al señor Presidente de la República, en el municipio de Jericó, departamento de Antioquia.

Artículo 3° Autorícese al Gobierno Nacional para que la Santa Madre Laura Montoya sea consagrada como la patrona del magisterio de Colombia.

Artículo 4° En el convento Madre Laura del municipio de Medellín, donde reposan los despojos mortales de la Madre Laura, la Nación exaltará y honrará su memoria en forma permanente mediante la construcción de un mausoleo para la peregrinación de los fieles, cuya construcción el Ministerio de Cultura dispondrá de los recursos necesarios para la realización de esta obra.

Artículo 5° Emítase por única vez por parte del Banco de la República una moneda en honor a la Madre Laura.

Artículo 6° Constrúyase una escultura en su honor para ser ubicada en el municipio de Dabeiba, Antioquia, como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico.

Artículo 7° Dado el gran impacto turístico y religioso que para el municipio de Jericó y sus municipios vecinos representa esta efemérides, autorícese al Gobierno Nacional para que destinen las partidas presupuestales necesarias para la pavimentación de la vía Pueblo Rico-Jericó, en el departamento de Antioquia.

Artículo 8° Se declara al municipio de Jericó como de Alto Potencial para el Desarrollo Turístico, especial en los productos religiosos y culturales (museos y centros históricos), para lo cual el Gobierno promoverá las inversiones en infraestructuras turísticas necesarias para alcanzar el objeto planeado en este artículo.

Parágrafo, En los seis (6) meses siguientes a la sanción y promulgación de esta ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentará un plan de desarrollo del turismo para el municipio de Jericó y su área vecina.

Artículo 9° La presente ley rige a partir de su promulgación”.

III. LA DEMANDA

Los accionantes consideran que la expresión “con motivo de su santificación”, contenida en el artículo 1° de la Ley 1710 de 2014, vulnera los principios constitucionales de libertad y pluralismo religioso, desconociendo además el principio de neutralidad propio del Estado laico el cual garantiza la libertad de cultos.

Para sustentar este argumento, indican que el artículo 150 núm. 15 constitucional, le da al Congreso de la República una facultades para expedir leyes de honores con el fin de destacar a ciudadanos ejemplares por su magnífica labor en pro del bien común, razón por la cual decretar una ley con ocasión de la santificación de una ciudadana colombiana, desborda las facultades del legislativo. Esto por considerar que la palabra santificación es propia de la religión católica, lo cual trae como consecuencia que en la norma censurada se presenta una identificación formal del Estado con ese credo religioso en particular.

Sostienen además los demandantes que el aparte del artículo 1° acusado impone a todos los colombianos el deber de exaltar a la Madre Laura, aun cuando no profesen el catolicismo y que además hace un llamado a seguir esa religión, con lo cual el Estado le otorga un trato preferente y diferenciado al credo católico respecto de otras religiones que se profesan en el territorio.

Consideran los accionantes que los honores y la exaltación no son merecidos, dado que Colombia es un Estado laico que respeta la libertad de cultos y como no se presentan en la norma acusada razones diferentes a las religiosas para otorgarlos, la disposición no está

adecuada a los postulados constitucionales de neutralidad y laicidad estatal, pluralismo religioso y libertad de cultos.

Respecto del artículo 2° demandado, afirman los accionantes que vulnera el artículo 19 superior, relacionado con la libertad de cultos y que transgrede el “principio de laicidad estatal”, en la medida que al establecer un acto específico y protocolario para exaltar la memoria de una ciudadana fallecida, se estarían vinculando los poderes públicos tanto Legislativo como Ejecutivo en una actividad de carácter estrictamente religioso, del ritual de la fe católica.

Argumentan igualmente que la consagración de la Madre Laura Montoya Upegui como patrona del magisterio en Colombia constituye la imposición de un símbolo de la religión católica, a pesar de que nombrar patronas sea una práctica culturalmente aceptada en el país, es evidente que tiene sus raíces en el catolicismo, máxime si de allí proviene el contenido axiológico de la término patrono. Es decir, sostienen que esa imposición hecha al magisterio resulta tener netamente convicciones del credo católico.

En cuanto al artículo 4° sostienen que la frase “para la peregrinación de los fieles”, es también vulneratoria del principio de laicidad Estatal, por tratarse de un término propio de la religión católica como lo es estrictamente el de peregrinación, desconociendo que otras personas que no tengan interés de carácter religioso, en este caso católico, podrían visitar el mausoleo con el fin de averiguar otras facetas de la ciudadana exaltada.

En lo que respecta al artículo 6° de la Ley 1710 de 2014, afirman los accionantes que la expresión “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el Mundo Católico”, contraviene los principios superiores, en la medida que con la evangelización del pasado se vulneraron los derechos y garantías de los pueblos indígenas catequizados, razón por la cual consideran que hoy no se pueden exaltar esos hechos como actos nobles y altruistas.

IV. INTERVENCIONES

A- DE ENTIDADES OFICIALES

1. DEL MINISTERIO DE CULTURA -INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA-

ICANH

Intervino por intermedio de la antropóloga María Teresa Salcedo, Coordinadora del Grupo de Antropología Social del ICANH.

Inicia su intervención pronunciándose respecto de la pertinencia del pilar N° 2° presentado por los demandantes en la subsanación de la demanda, en razón a que ayuda a discernir entre lo que es posible por ser un asunto constitucional y lo que es posible porque hace parte de la cultura. Al respecto manifestó que desde una perspectiva antropológica la santificación de la Madre Laura corresponde al terreno de lo sagrado, pero que desde un punto de vista sociocultural, el hecho de que esa ciudadana se haya dedicado a llevar el evangelio a una población indígena que no tenía hasta entonces ninguna creencia, es interpretado como una práctica o proselitismo religioso, asegurando que esa consideración es la misma que le sirvió al Estado colombiano y a la Iglesia católica para hacer la vista gorda frente al proceso de esclavización y las masacres de indígenas perpetradas por la casa Arana, ya que iniciando el siglo XX es la que sirve de sustento desde lo antropológico. Argumentó que rendir honores por ley a esa colombiana, se sale del contexto de la tradición social, cultural e histórica del país, máxime si proviene del poder Legislativo.

Sostuvo que debe diferenciarse entre el ámbito eclesial sagrado en el que se adoptó la decisión de santificar a la Madre Laura Montoya y contrastarlo de manera radical con el ámbito histórico, en donde esa rendición de honores vulnera la memoria de otros colombianos también católicos, para quienes esa rendición de honores puede ser interpretada en un contexto político. Expuso igualmente que la norma demandada convierte a la Madre Laura en una referencia política para el inconsciente colectivo de muchos católicos colombianos.

Es decir, respeta la santificación de la Madre Laura, pero sostiene que la expresión “Con motivo de su santificación”, contenida en el artículo 1° de la ley demandada, impone una ventaja que es arbitraria no solo con respecto a otros religiosos a quienes se les puede rendir honores, sino en relación con los “menos favorecidos” a quienes la Madre Laura les enseñó la fe católica por considerar que sus creencias eran supersticiones.

Considera entonces que sí es oportuno aseverar que se desconoce la libertad y del pluralismo religioso, no solamente con la expresión demandada sino con la totalidad del

artículo 1° censurado.

Respecto de la diversidad de creencias religiosas consagradas en el artículo 19 superior, considera que se debe abordar desde tres escenarios, a saber.

Primero. Afirma que la libertad de cultos es una práctica dialógica que pone en contexto diversas formas de interpretar la reciprocidad de las relaciones de género, las prácticas alimenticias y los tabúes sobre las mismas.

Segundo. Considera que la libertad de cultos es parte de la esfera pública y, por lo tanto, tiene un espacio social donde ese pluralismo es practicado, de donde deduce que las creencias comparten lugares en la vida cotidiana y su circulación en el espacio público es un hecho social que argumenta la tolerancia de esa diversidad de ideas.

Tercero. La libertad de cultos hace referencia a distintos sistemas de símbolos.

Desde los anteriores puntos de vista, considera que lo normando en el artículo 2° demandado, en el contexto de la libertad de cultos, refiere que sean los poderes del Estado quienes impongan los modos en que las prácticas dialógicas y la interacción simbólica y ritual se deben llevar a cabo en un contexto espacial definido.

Considera que con el acto protocolario que será programado en el municipio de Jericó del departamento de Antioquia, para rendirle honores a la Madre Laura, el Estado está realizando adhesión pública a una creencia religiosa y demarcando un espacio social que le construye un territorio mítico y político a una persona santificada.

También se plantea un interrogante acerca de si en su misión de apoyar y fomentar la diversidad cultural se debe construir en Medellín un mausoleo a la Madre Laura, lo cual considera que de ser así no se daría en un ámbito que determine a la estructura social y cultural, sino contrario a esta.

Estima que es inconstitucional el artículo 3° demandado, en cuanto consagra a la Madre Laura como patrona del magisterio, por las implicaciones que esa determinación pueda tener para la pedagogía en la diversidad cultural; respalda igualmente la inconstitucionalidad del artículo 4° demandado, por considerar que la expresión “para la peregrinación de los fieles” es contraria a la Constitución; finalmente solicita la

inconstitucionalidad de la expresión demandada contenida en el artículo 6° de la citada ley “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América Latina y el mundo católico”, por considerarla vulneradora respecto de las demás creencias religiosas.

Por lo antes expuesto el ICANH solicita declara inconstitucional la Ley 1710 de 2014.

2.1 ACLARACIÓN DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA - ICANH

El Director General del Instituto indica que respeta el concepto rendido con anterioridad por la antropóloga María Teresa Salcedo, Coordinadora del Grupo de Antropología Social del ICANH, aclarando que luego de haber hecho una minuciosa lectura de la obra de la ciudadana Laura Montoya Upegui, destaca su inmensa producción literaria y la calidad de la misma, la cual no solo incluyó el campo de la teología sino que también trató aspectos socioculturales de la frontera Antioqueña como espacio de contacto entre diferentes grupos étnicos.

Sostiene, además, que desde ese punto de vista y por respeto a la diversidad cultural plasmada en la Constitución colombiana, el ICANH no considera pertinente declarar constitucional la ley demandada, por consagrar y rendir homenaje a la Madre Laura en su condición de “Santa” de un culto particular de un país, recomendado que sea de la mayor pertinencia y constitucionalidad rendir un gran homenaje en la categoría de ciudadana ejemplar, teniendo en cuenta la importancia de su legado y su labor educativa, social y antropológica, independiente de su filiación religiosa.

B- INTERVENCIONES DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

1. INTERVENCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA SABANA

El doctor HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA, intervino a título personal, como comisionado de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, como Cabildero Inscrito en la Cámara de Representantes y desde su cargo de Director del Programa de Humanidades de la Universidad de la Sabana. Respecto del concepto solicitado expuso que en pretéritas oportunidades ya emitió concepto respecto del mismo tema, dentro de los radicados D-10226 y D-10272 adelantados por los despacho de los H. Magistrados María Victoria Calle

Correa y Mauricio González Cuervo, respectivamente, indicando que de dichos conceptos pueden solicitarse copia en la Secretaría de la Corte o en cada despacho.

Concluye su intervención solicitándole a la Honorable Corte constitucional que por economía procesal declare exequible la norma demandada.

2. INTERVENCIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

En su intervención el Decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional hizo un breve resumen de los planteamientos hechos en la demanda, destacando que respecto de la vulneración al derecho a la igualdad los demandantes desistieron de ese cargo por considerar que no es posible definir con claridad respecto de que religiones se estaría implementando el tratamiento diferenciado e infundado.

Sostiene que lo anterior limita la demanda de inconstitucionalidad al desconocimiento de la libertad y pluralismo religioso.

Destaca lo señalado en la demanda respecto del artículo 1° de la Ley 1710 de 2014, en lo relativo a la expresión “Con motivo de su santificación”, en razón a que de allí se deriva que a dicha ciudadana se le rindieron honores por su condición de Santa Ilustre de Colombia, mas no por haber realizado actos positivos en su vida, facultad que tiene el Congreso de la Republica de conformidad con el núm. 15 del artículo 150 superior.

Destaca que los actores señalaron que se configura una relación entre el artículo 1° y los artículos subsiguientes demandados, habida cuenta que la motivación de la ley radica en la santificación de la Madre Laura, acto con el cual se rinden honores por parte de las autoridades públicas, pero con matices religiosos.

Resalta además como el artículo 3° demandado lleva al credo católico a la esfera de lo público, con lo cual se vulnera el pluralismo religioso y el Estado laico.

Finalmente, concluye que la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley 1710 de 2014, contempla argumentos de peso que permite realizar un juicio jurídico para retirar del ordenamiento jurídico los apartes demandados.

3. INTERVENCIÓN DE LA FACULTAD DE TEOLOGÍA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

En representación de la Pontificia Universidad Javeriana intervino el Decano Académico de la Facultad de Teología, quien respecto del cargo formulado en la demanda por violación al artículo 19 constitucional, manifestó que la iglesia católica durante el Concilio Vaticano II celebrado en 1965, profirió la Declaración “Dignitatis Humanae”, según la cual la libertad religiosa está fundada en la dignidad humana.

Igualmente, acudió a los conceptos de filósofos importantes como Habermas, quien reconoció la necesidad de garantizar espacio público plural y democrático para las expresiones culturales de la experiencia religiosa como fuente de la solidaridad y expresión de la libertad.

Con lo anterior sustentó su posición según la cual los apartes de la norma acusada no puedan considerarse como una expresión fundamentalista. Simplemente considera que es el reconocimiento a una vida que por su dedicación desinteresada puede exaltarse como ejemplo de solidaridad dentro de nuestra sociedad.

Destacó igualmente que ya la Corte Constitucional en sentencia C- 152/2003, al estudiar la constitucionalidad de la Ley María, subrayó los criterios que conforman el principio o test de neutralidad como garantía del respeto a la libertad de cultos que debe tener el Estado.

Consideró igualmente que el Estado no vulneró los principios de neutralidad religiosa con la norma demandada, por cuanto simplemente exaltó los principios de una ciudadana dedicada al servicio de los más vulnerables.

Igualmente, hizo relación a la sentencia C-817/2011, donde la Corporación expuso los criterios para la expedición de leyes de honores, enfatizando que es posible que el legislador expida normas como la que es objeto de debate, con la cual se propone a la sociedad en el marco constitucional exaltar valores humanos que son parte de nuestra identidad cultural y no pueden ser considerados una causa de discriminación o violación de la libertad de cultos.

C- INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES RELIGIOSAS

1. INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA EVANGÉLICA LUTERANA DE COLOMBIA

En su representación intervino el Rev. Eduardo Martínez Díaz, Obispo de esa iglesia, señaló que si bien es cierto el Congreso de la República tiene las facultades para reconocer honores a ciudadanos que se hayan destacado por prestar un servicio a la patria en general, también está de acuerdo con la postura de los demandantes en la medida que la precitada ley, en la mayor parte de su articulado, excede las atribuciones del Congreso al privilegiar a una expresión religiosa. Considera además que invertir dineros públicos para adecuar sitios de peregrinación es dar un trato preferencial a la Iglesia Católica Romana.

Señala, además, que si las diferentes iglesias quieren honrar la memoria de personas que se hayan destacado por su servicio a la comunidad, no necesitan comprometer los recursos del Estado, los cuales son de interés público.

2. INTERVENCIÓN DE LA IGLESIA EPISCOPAL EN COLOMBIA COMUNIDAD ANGLICANA.

En su representación intervino Francisco Duque Gómez, Obispo Anglicano, quien sostuvo que destaca los valores que encarna la vida de la Madre Laura los cuales son dignos de admirar por ser un ejemplo a seguir no sólo por quienes profesen la religión “Católica Romana”, sino por la sociedad colombiana en general.

Sin embargo, advierte que la ley demandada se parcializa atentando contra los demás credos de conformidad con el principio constitucional de libertad de cultos.

Considera que la autorización dada por la ley al Gobierno Nacional para exaltación a la Madre Laura como patrona del magisterio, hace parte de la canonización, tocando de esa manera un principio que vulnera otras creencias y conciencias religiosas, ya que la exaltación a los altares es propia de la Religión Católica Romana.

Rechaza igualmente el artículo 4° en cuanto establece la inversión de dineros públicos en la construcción de mausoleos destinados a peregrinaciones de fieles, por discriminar a otros grupos creyentes y no creyentes.

En general rechaza los artículos 5, 6, 7 y 8 de la citada ley, por considerar que vulneran principios y garantías fundamentales de las personas, al dar trato diferencial a quienes profesen uno u otro credo, destinando dineros públicos para exaltar un culto religioso en

particular y por imponer a los habitantes de Jericó -Antioquia- que deban “especializarse” en la producción de bienes y servicios religiosos que rindan homenaje a la Madre Laura.

En síntesis, considera que la Ley 1710 de 2014 es discriminatoria en la medida que sustenta toda su argumentación en la canonización y exaltación a los altares de la Madre Laura.

D- INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. INTERVENCIÓN DE LOS CIUDADANOS DIANA CAROLINA BELTRÁN HERRERA, JANLUCK CANOSA CANTOR Y DIEGO ALEJANDRO HERNÁNDEZ RIVERA

a) Cargos por violación al derecho a la igualdad

Expusieron que el principio de neutralidad estatal en materia religiosa es pilar fundamental de la laicidad del Estado, lo cual conlleva la prohibición de otorgar un trato más beneficioso a determinado credo religioso, ya que de lo contrario resultaría vulnerado el artículo 19 constitucional.

Resaltan que la expresión acusada del artículo 1°, es el fundamento de la Ley 1710 de 2014 que es una ley de honores mediante la cual se pretende exaltar la labor de la Madre Laura por su calidad de “Santa”, mas no por su labor social, correspondiendo dicha santificación al plano de la religión católica, luego el Estado no puede intervenir porque vulneraría el artículo 13 de la Constitución.

Razón por la cual coadyuvan declarar inexecutable el aparte demandado de la norma.

Solicitan igualmente declarar inexecutable los apartes demandados del artículo 2°, referentes al derecho a la igualdad, en razón a que esta Corporación en sentencia C-152/2003, ha iterado la obligación del legislador de “establecer iguales condiciones objetivas para todas las confesiones religiosas e iglesias”.

Afirman, además, que el acto protocolario que dispone la ley es contrario a la neutralidad del Estado, por cuanto en virtud de la igualdad religiosa le está prohibido hacer manifestaciones públicas en favor de un credo específico.

Con lo anterior, manifiestan que como ciudadanos no aceptan la manifestación pública que

estipula el artículo 2° de la ley demandada.

Respecto del artículo 3° demandado manifiestan su disconformidad con los planteamientos de los demandantes, en razón a que la norma no es de carácter imperativo y el Gobierno puede acatarla por medio de un acto administrativo, o no obedecerla, pues se trata de una facultad potestativa.

En relación con los artículos 5 y 6 demandados, sostienen que estos implican una erogación de gasto, lo cual desconoce el bien público y el interés general.

b) Cargo por violación a la libertad de cultos

Consideran que se vulnera el derecho a la libertad de cultos, en tanto contiene normas que constituyen una intervención ilegítima del Estado en la autonomía de la que gozan las personas e instituciones de carácter religioso para celebrar o expresar sus manifestaciones propias de fe.

Como fundamento de su afirmación exponen tres puntos a saber: (i) el marco internacional de obligaciones en materia de libertad religiosa; (ii) el régimen interno que ésta Corporación ha señalado en la intervención del Estado en materia religiosa; (iii) las normas acusadas contrastándolas con los parámetros de constitucionalidad establecidos.

(i) Obligaciones del Estado Colombiano en materia de libertad religiosa.

Al respecto trajeron a colación la normatividad de importantes organismos internacionales, a saber: el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el artículo 12 de la CADH.

Protección de la libertad religiosa en el derecho colombiano.

Destacaron lo normado en el artículo 19 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 13 de la Ley Estatutaria 133 de 1994, el cual estableció: “Las iglesias y confesiones religiosas tendrán, en sus asuntos religiosos, plena autonomía y libertad y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros”.

(ii) Análisis de constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014.

Consideran que a la luz de la normatividad nacional e internacional antes citada, la Ley 1710 de 2014 vulnera el principio constitucional de libertad de cultos, por no estar ajustada a esos estándares de protección de las garantías fundamentales.

Por lo anterior, solicitan a la Corte declarar inexecutable las disposiciones demandadas.

b) INTERVENCIÓN DEL CIUDADANO JORGE ENRIQUE OSORIO REYES.

Este ciudadano trajo a colación algunas sentencias de esta Corporación que ya han tratado el punto de la laicidad y la neutralidad que el Estado Colombiano debe mantener al respecto, en efecto citó algunos apartes de las sentencias C-350 de 1994 y C-766 de 2010.

Señala como disposiciones violadas con la ley demandada, los artículos 1,2,4,5,7,8,13,15,16,18 y 19 de la Constitución Política de Colombia. Igualmente considera vulnerados algunos artículos de Tratados internacionales, a saber:

-Los artículos 2, 3, 7, 18 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948.

-Los artículos 1, 11, 12 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”.

-El numeral 1° del artículo 2°, el numeral 2° del artículo 5°, el numeral 1° del artículo 17° y el numeral 2° del artículo 18° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

-El numeral 2° del artículo 2° y el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Rechaza igualmente que se pretenda invertir dineros del erario en mausoleos para la Santa Madre Laura, máxime si Colombia es un Estado Social de Derecho obligado a proteger los intereses y garantías fundamentales de las minorías, no de un credo religioso.

Solicita declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1710 de 2014. Igualmente, que en la parte decisoria de la sentencia se reitere de manera expresa y rotunda, que Colombia es un

Estado Laico y que el ordenamiento jurídico nacional se acoge a este principio, como única forma de garantizar la igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa.

Inicia su intervención señalando que como Jefe del Ministerio Público estima que la Corte Constitucional debe estar a la resuelta en las sentencias que decidan las demandas que cursan actualmente ante ésta Corporación bajo los radicados D- 10226 y D- 10272, donde ya rindió conceptos.

Considera que no se puede desechar de la identidad nacional la religión por cuanto ha sido un factor de cohesión y gran relevancia en la historia del país y porque, además, los valores constitucionalmente aceptados y las virtudes sociales y humanas que se aprecian en el Estado están armonizadas con los valores y principios cristianos; sostiene además que resulta desproporcionado y discriminatorio excluir de una ley de honores a una persona por haber profesado determinado credo.

Indica que en concordancia con lo ya sostenido en los conceptos 5801 y 5804 de 2014, la norma demandada es constitucional, por no desconocer la libertad religiosa, ni ser contraria al derecho a la igualdad, menos aún quebrantar los principios de neutralidad religiosa y pluralismo.

Señala que en la demanda objeto de debate se expresa que la Ley 1710 de 2014 es inconstitucional por establecer que los honores que se rinden a la Madre Laura son con motivo de su santificación y que los términos patrono y peregrinación fueron adoptados por la fe católica, por lo que, en criterio de los accionantes, su utilización en los artículos 3° y 4° demandados implica hacer uso de conceptos del catolicismo, razón por la cual consideran se contradice el “principio de neutralidad Estatal”.

Estos reproches carecen de sentido, dado que aceptar esa postura es absurdo en la medida que habría que eliminar del ordenamiento jurídico e incluso de la Constitución expresiones que tienen origen en el cristianismo, como son los conceptos de persona y dignidad; de otra parte, sostiene que si bien las palabras pueden tener su origen y sentido en la religión católica, pueden ser adaptadas y usadas en el ámbito público por personas con otras convicciones; afirma además que aceptar los cargos y pretensiones de la demanda sería entender el concepto de laicidad de una manera equivocada, es decir, como una prohibición de la religión en el ámbito público, en contraste con una visión positiva

que permite rescatar aspectos de la religión, los cuales no pueden dejarse al ámbito privado de las personas.

Indica, además, que cuando la ley demandada exalta a la Madre Laura como educadora, está invitando a los docentes a seguir su ejemplo de trabajo basado en las virtudes exaltadas, por cuanto dicha cláusula debe entenderse desde una perspectiva secular.

Reconocimiento al municipio de Dabeiba (Antioquia) como cuna moderna de la evangelización de América y del mundo católico, no constituye una vulneración a la libertad de cultos de los indígenas

Con relación al artículo 6° de la Ley demandada sostiene que éste no vulnera la libertad de cultos, porque la evangelización es precisamente una expresión de ese derecho, sin que el ejercicio del mismo constituya constreñimiento u obligación al respecto.

Indica que el hecho de la evangelización de los pueblos indígenas es una evidencia de la igualdad antropológica entre emisor y receptor, y que por el contrario, prohibir la posibilidad de transmitir un mensaje es vulnerar la libertad de los posibles destinatarios del mismo, en la medida que deben ser tratados como seres libres y capaces de discernir en la vida pública, en el entendido que tanto el constituyente como los organismos internacionales de derechos humanos reconocen que las personas son libres de profesar su religión y expresar sus creencias tanto en público como en privado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2.- Cuestión preliminar: existencia de cosa juzgada constitucional.

2.1. Mediante la sentencia C-948 de 2014 la Corte examinó la totalidad de la Ley 1710 de 2014 y resolvió declarar inexecutable los artículos 3° y 4°, al igual que la expresión “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo moderno”,

contenida en el artículo 6º de la misma Ley. Es decir, respecto de los textos impugnados en la presente demanda y que hacían parte de los artículos 3º, 4º y 6º de la Ley 1710 de 2014, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, como se explicará más adelante.

2.2. En el asunto que ahora se examina también fueron demandados: del artículo 1º la expresión “Con motivo de su Santificación” y la totalidad del artículo 2º: El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia deberán rendir honores a la obra y memoria de la Santa Madre Laura Montoya, en acto especial y protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Congreso de la República, con invitación al señor Presidente de la República, en el municipio de Jericó, departamento de Antioquia.

Los cargos contra el artículo 1º (parcial) están fundados en que el Congreso de la República estaba facultado para rendir honores a la madre Laura como una ciudadana destacable por los actos positivos que pudo haber llevado a cabo durante su vida, pero lo que estaba vedado al Congreso era realizar esta exaltación basándose en la calidad de santa de la madre Laura y en su santificación, ya que esto se encuentra prohibido por el ordenamiento constitucional.

2.3. Contra el artículo 2º expresan que existe una relación de interdependencia entre el artículo 1º de la Ley y los artículos siguientes, por cuanto la motivación de la Ley es la santificación de la madre Laura y la materialización de tal reconocimiento resulta inconstitucional ya que se fundamenta en el desconocimiento de la Carta Política. Precisan que el texto mismo no es inconstitucional sino la forma como las autoridades podrían realizar el acto ordenado, si se tiene en cuenta que el mismo vincula al Ejecutivo y al Legislativo en una exaltación de claros matices religiosos.

Observa la Sala que los cargos contra los dos artículos están fundados en la presunta violación de los principios de pluralismo, libertad de cultos, igualdad entre las iglesias y falta de imparcialidad del Estado frente a las confesiones religiosas. En suma, para los demandantes el legislador generó un favoritismo que beneficia a la religión católica menoscabando las libertades de las demás confesiones religiosas.

3. La cosa juzgada constitucional

El artículo 243 de la Constitución Política prevé que los fallos dictados en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, norma que es reiterada en la Ley 270 de 1996 y en el Decreto 2067 de 1991, estatutos que disponen que tales decisiones son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes.

3.1. Los efectos propios de la cosa juzgada se producen respecto de decisiones de exequibilidad y de inexequibilidad, como también de aquellas que modulan contenidos normativos, entre ellas las de constitucionalidad condicionada, las integradoras y las de exhortación.

La institución de la cosa juzgada tiene fundamento en la necesidad de preservar la seguridad jurídica, en la obligación que tiene el Estado de proteger la buena fe y promover la predictibilidad de las decisiones judiciales, en el deber que le corresponde de garantizar la autonomía judicial impidiendo que después de examinado y resuelto un litigio por el juez competente otro pueda reabrirlo y emitir un nuevo fallo; además, esta institución está fundada en la necesidad de asegurar la supremacía de la Constitución, la igualdad de todos ante la ley y la certeza de las decisiones judiciales proferidas por las autoridades competentes[2].

3.3. La cosa juzgada puede ser de varias clases dependiendo de la decisión adoptada: (i) cuando ella consiste en declarar la inconstitucionalidad de una norma, ninguna autoridad puede reproducir su contenido material, (ii) cuando la Corte declara exequible un precepto respecto de determinada norma superior, no podrá suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, salvo que ya no estén vigentes o hayan sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad; (iii) cuando se trata de fallos de constitucionalidad condicionada el efecto puede ser que la interpretación excluida no puede ser reproducida o aplicada en otro acto jurídico; y (iv) cuando se trata de una sentencia aditiva la cosa juzgada significa que no está permitido reproducir una norma que omita el texto o el elemento que la Corte ha adicionado.

Además, la Corporación ha reiterado su explicación en cuanto a la diferencia entre cosa juzgada absoluta y relativa, expresando:

“... la cosa juzgada relativa se puede configurar solo si en la parte resolutive de la sentencia la Corte declara la constitucionalidad de la norma por los cargos analizados (cosa

juzgada relativa explícita), o si de la parte motiva se infiere inequívocamente que el examen se limitó a los cargos o problema jurídico construidos en la demanda (cosa juzgada relativa implícita).

21. Ahora bien, como las decisiones de inexequibilidad implican la exclusión de la norma analizada del sistema jurídico, estas siempre tienen efectos de cosa juzgada absoluta, en tanto que la cosa juzgada relativa solo puede atribuirse a las decisiones de exequibilidad simple o condicionada. Sobre las distinciones entre estos tipos de cosa juzgada, ha explicado la Corte:

“La primera [la cosa juzgada absoluta] opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda [la cosa juzgada relativa], admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”. En resumen, existe una “presunción de control integral”, en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del

texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta”[3].

3.4. Al aplicar los citados precedentes al caso que se examina la Sala encuentra que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, debido a que la sentencia C-948 de 2014 declaró la exequibilidad de la Ley 1710 de 2014 por los cargos analizados y la inexequibilidad de varios artículos pertenecientes a la citada Ley. En esta media deberá verificar la Corporación si la norma demandada es la misma que fue sometida a examen anteriormente y si los cargos planteados en esta oportunidad son los mismos.

4. Existencia de cosa juzgada respecto de la Ley 1710 de 2014

Como lo verificó la Corte en la sentencia C-960 de 2014, esta Ley fue sometida a examen de constitucionalidad anteriormente (expediente D-10226, sentencia C-948 de 2014). En esta última providencia el accionante alegó la vulneración del principio de igualdad entre las iglesias o religiones al materializar la Ley una predilección por un culto en particular; la violación del derecho a la libertad de cultos; el desconocimiento del pluralismo y la transgresión al carácter laico del Estado al promover la Ley un credo en particular o imponer al conglomerado nacional la promoción de la iglesia católica mediante el reconocimiento a la madre Laura como santa patrona del magisterio.

4.1. En la sentencia C-948 de 2014 la Corte resolvió:

“PRIMERO: Declarar exequible la Ley 1710 de 2014 “por la cual se rinde honores a la santa madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana” por los cargos analizados en esta providencia, con excepción de las expresiones o enunciados que en los siguientes numerales se declaran inexequibles.

SEGUNDO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 1710 de 2014.

TERCERO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 4º de la Ley 1710 de 2014.

CUARTO: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo moderno”, contenida en el artículo 6º de la Ley 1710 de 2014.

QUINTO: Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 8º de la Ley 1710 de 2014.”

4.2. En esta ocasión la Sala no hará referencia a los textos demandados pertenecientes a los artículos 3º, 4º y 6º, debido a que fueron excluidos del ordenamiento jurídico por ser inconstitucionales y respecto de ellos haber operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta.

El análisis queda, entonces, limitado a los textos de los artículos 1º y 2º demandados en esta oportunidad y declarados exequibles mediante la sentencia C-948 de 2014.

4.3 Como se ha dicho, existe identidad normativa ya que en ambos casos fue demandada la Ley 1710 de 2014, y también existe identidad de cargos por cuanto los accionantes consideran que se desconocen los principios de igualdad de trato a las confesiones religiosas, libertad religiosa y de cultos, pluralismo y el carácter laico del Estado. Estos cargos fueron examinados en la sentencia C-948 de 2014 (expediente D-10226) y llevaron a la Corporación a declarar exequibles los artículos 1º y 2º de la mencionada Ley.

El Procurador General de la Nación al intervenir en el presente caso (concepto 5804 del 28 de julio de 2014), solicitó estarse a lo resuelto en la sentencia que decidiría sobre la demanda radicada bajo el número D-10226, es decir, la número C-948 de 2014.

De la misma manera, la Corte en la sentencia C-960 de 2014, manifestó:

“... en la sentencia C-948 de 2014 la Ley 1710 de 2014 ahora acusada, fue examinada específicamente por la Corte en relación con los cargos de igualdad (CP, 13), libertad de cultos (CP, 19), pluralismo (CP, 1), unidad de materia (CP, 169) y prohibición de auxilios a favor de particulares (CP, 355)-.

Luego de este examen la Corte dispuso declararla EXEQUIBLE con excepción de las disposiciones contenidas en los artículos 3º -patrona del magisterio-; 4º -construcción del mausoleo-; 6º -la expresión “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo moderno”; y el parágrafo del artículo 8º -plan de desarrollo del turismo en Jericó-“.

No hay duda, entonces, respecto de la identidad normativa y de cargos contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1710 de 2014, razón suficiente para considerar que la Corte ya examinó

la materia y respecto de ella ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Por lo anterior, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-948 de 2014.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-948 de 2014.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-091/15

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI, COMO ILUSTRE SANTA DE COLOMBIA-Cosa juzgada constitucional (Aclaración y Salvamento parcial de voto)

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI, COMO ILUSTRE

SANTA DE COLOMBIA-Reiteración in extenso de voto particular en sentencia C-948/14 asociado a definición de Estado pluralista (Aclaración y Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-10438

Magistrado Ponente:

Jorge Iván Palacio Palacio

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto a la sentencia C-091 de 2015.

Comparto la decisión proferida por la Corporación en el presente asunto, en el sentido de estarse a lo resuelto en la sentencia C-948 de 2014, al verificar que, en virtud de la identidad normativa (artículos 1º y 2º) y de cargos contra la Ley 1710 de 2014 “por la cual se rinde honores a la santa madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia del tema discutido en estos trámites, asociado directamente a la definición del Estado pluralista, estimo necesario reiterar, in extenso, mi voto particular a la sentencia C-948 de 2014, donde manifesté lo siguiente:

Aclaración de voto

Más cuestiones sagradas en democracia

“6. En términos generales, consideramos que la regla de decisión adoptada sobre la integridad de la Ley 1710 de 2014 reconoce la importancia del fenómeno religioso en el orden constitucional, al admitir la validez constitucional de medidas legislativas con algún contenido de esa naturaleza; pero defiende también la neutralidad estatal y la igualdad de cultos, al considerar que tales decisiones solo son válidas cuando en ellas se evidencian claramente propósitos seculares de importancia.

Por esa razón, la sentencia C-948 de 2014 plantea un equilibrio constitucional muy especial pues, en comparación con dos decisiones previas en las que este Tribunal declaró la inexequibilidad de leyes de honores con un contenido religioso, afirmando que no existía en ellas otro, de carácter laico y fuerza prevalente en la regulación (sentencias C-766 de

2010[4] y C-817 de 2011[5]), en esta decisión consideró que existían diversos propósitos y contenidos en la ley, tanto laicos como religiosos, y que al menos uno de los primeros tenía tanta importancia como el de celebrar los logros religiosos de la Madre Laura Montoya Upegui.

Ese contenido laico fue descrito en la sentencia como “una forma de diálogo intercultural con las comunidades indígenas y negras de su región” y su presencia e importancia en la regulación fueron el fundamento de la orientación general del fallo, hacia la exequibilidad de la Ley.

7. En voto particular disidente (correspondientes a las sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011, ya mencionadas) se dijo que a pesar de que la Sala Plena había reiterado formalmente la jurisprudencia relevante en la materia, al momento de resolver los cargos venía aplicando estándares distintos, más estrictos, y lesivos de la facultad de configuración del derecho que ostenta el Congreso de la República.

Tras verificar que la Ley objeto de control además de presentar un contenido religioso también contienen uno laico, la Sala Plena estableció: (i) que este último debía ser protagónico, y (ii) que el primero pudiera calificarse de accidental o incidental, sin que existieran razones constitucionales poderosas que explicaran la necesidad de que el componente religioso fuera casi despreciable y el laico absolutamente trascendental.

Por ese motivo, se sostuvo que esas sentencias plasmaron una pálida composición de la cuestión religiosa en el Estado constitucional, multicultural y pluralista definido por la Constitución Política de 1991, y que la Carta Política no prohíbe al Legislador dictar leyes con cierto contenido religioso si existen razones objetivas que permitan identificar la regulación con propósitos distintos a la adhesión del Estado a una confesión particular y si estas no suponen un rompimiento del equilibrio entre estas.

Se insistió en que la exigencia de que el factor religioso no fuera principal o protagónico sino incidental o accidental carecía de sustento normativo y no brindaba respuesta alguna a casos en los que ese componente no se encuentre en ninguno de esos extremos (eventos en los que pueda calificarse, por ejemplo, de importante, relevante, secundario, o cualquier otro adjetivo que no sea identificable con lo protagónico o lo incidental). Se cuestionó asimismo, la ausencia de un análisis individual de cada

artículo de las leyes objeto de control.

Se hizo hincapié en que el motivo que nos apartábamos de la mayoría radicaba en que minimizaban el alcance de la cuestión religiosa en un Estado constitucional, y no en un desconocimiento del principio de laicismo estatal o de la importancia de preservar la igualdad entre los cultos desde el ámbito oficial[6].

8. El control de constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014 se convirtió en una oportunidad propicia para que la Sala Plena se acercara a una concepción compleja del problema jurídico planteado, dejando de lado las decisiones “a blanco y negro” adoptadas previamente, en las que todo elemento religioso se rechazaba de forma inmediata y acrítica. Lo que tiene de especial este trámite es que llevó al Pleno de la Corte a un escenario donde los únicos calificativos o criterios aplicables a los componentes religioso y secular de una ley como la 1710 de 2014 distaban de la disyuntiva entre lo protagónico y lo puramente incidental.

9. Así las cosas, compartimos la decisión general de exequibilidad de la ley adoptada en la sentencia C-948 de 2014, pues la Sala aprovechó una oportunidad única para profundizar en su conocimiento de un problema constitucional complejo. Pero estimamos necesario presentar esta aclaración de voto porque el Tribunal se abstuvo de dar un paso adicional en esa comprensión, a pesar de que su propio razonamiento le exigía asumirlo: la conclusión necesaria llevaba a sentar en la parte resolutive del fallo la obligatoriedad de consultar a las comunidades indígenas o afrodescendientes interesadas, previa la implementación de cada una de las medidas previstas en honor a la Madre Laura Montoya Upegui, por medio de la Ley 1710 de 2014.

Para explicar este punto, comenzaremos por hacer una breve referencia histórica y normativa al derecho a la consulta previa, para posteriormente explicar por qué las medidas derivadas de la Ley 1710 de 2014 deben ser objeto de consulta.

10. La Constitución Política (artículo 169) y el Convenio 169 de 1989 de la OIT establecen que las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom tienen derecho a ser consultadas, previa la implementación de cualquier medida susceptible de afectarlas directamente, bien sea de naturaleza legislativa, administrativa, o de cualquier otro orden.

11. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el concepto de “afectación directa” tiene que ver con la intervención que una medida determinada comporta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas, o con la generación de beneficios o cargas en estas comunidades. Y, sin ánimo de exhaustividad, son medidas que generan ese tipo de afectación aquellas que (i) desarrollan el Convenio 169 de la OIT, (ii) imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, (iii) modifican su situación o posición jurídica; (iv) inciden en la definición de la identidad étnica de una comunidad, o (v) causan un impacto diferencial sobre los pueblos indígenas, en comparación con la manera en que se proyectan ante el resto de la población[7].

12. Dada la naturaleza del caso concreto, en el que se hace referencia a la celebración de hechos ocurridos antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, resulta oportuno recordar, en una apretada síntesis, el devenir histórico que durante algo más de un siglo ha definido las relaciones entre la sociedad mayoritaria y las comunidades étnicas, marcando tres momentos determinantes en el orden normativo (constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos).

12.1. El primero se identifica con la promulgación de la ley 89 de 1890[8], regulación dirigida específicamente a establecer el tratamiento jurídico que debía atribuirse a los indígenas, en contraposición al régimen general que correspondía a las demás personas y se hallaba contenido en el Código Civil. La Ley 89 de 1890 apartaba a los pueblos y personas indígenas de las leyes generales del citado Código, y los dividía a su vez en aquellos que permanecían ajenos a la “civilización” y los que fueran incorporándose a ella. Los primeros se hallaban bajo la tutela compartida del Gobierno y la Iglesia Católica, mientras que para los segundos se previó la aplicación de un régimen similar al de los incapaces relativos[9]. La constitucionalidad de diversas disposiciones de esa ley ha sido estudiada por la Corte en dos ocasiones y en ellas se ha explicado el proceso histórico que llevó a la apropiación de sus normas por los pueblos indígenas, expulsando de ella su sentido original, abiertamente discriminatorio, y usando en cambio, en la lucha por sus derechos, los elementos que resultaban instrumentales para la defensa de la autonomía, la diversidad y el territorio.

12.2. El segundo momento lo representa el Convenio 107 de 1957 de la OIT, primer instrumento de derecho internacional destinado a establecer obligaciones internacionales

de los Estados hacia los pueblos indígenas y tribales. Este Convenio se inspiró en la preocupación por la situación de los indígenas trabajadores. Sin embargo, no se agotó en la definición de estándares de trabajo decente sino que, en ausencia de otras directrices internacionales en la materia, se extendió hacia diversos asuntos asociados a la protección de las tierras y territorios de las comunidades, la seguridad social, la salud y la educación.

El Convenio fue ratificado por 27 países y su importancia es innegable pues plasma la toma de conciencia de la sociedad internacional sobre las delicadas condiciones materiales y la amenaza a la extinción de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicamente diferenciadas. Sin embargo, se trataba de un Convenio basado en un concepto de desarrollo vinculado a indicadores de necesidades básicas insatisfechas, bajo la óptica de la ciencia económica de la sociedad mayoritaria. Y, consecuente con la aspiración de llevar el desarrollo a los pueblos indígenas (o llevar a estos al desarrollo) declaraba el propósito de integrarlos al modo de vida mayoritario, en lugar de profesar respeto por su autonomía y su diversidad cultural.

12.3. El tercer momento se encuentra en la aprobación del Convenio 169 de 1989 de la OIT, y coincide con la expedición de la Constitución Política de 1991. Ambos compendios normativos recogen, por primera vez, el punto de vista de los pueblos interesados sobre el alcance y significado de sus derechos y ambos propugnan por defender su participación en los asuntos que los afectan, incluso frente a decisiones adoptadas por mayorías calificadas.

Desde la aprobación de ambas normativas (repetimos, el Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política de 1991), la participación de los pueblos indígenas[10], las comunidades negras, raizales y rom, mediante el procedimiento de consulta previa corresponde a una necesidad y un derecho que excede el alcance del derecho de participación de los demás ciudadanos, pues tiene el propósito de compensar las dificultades históricas que han enfrentado para acceder a los centros de poder del Estado, persigue la definición autónoma de los intereses de cada comunidad o pueblo indígena, de conformidad con el principio de autodeterminación, y opera como garantía de sus demás derechos.

Dentro de ese marco, pasamos a señalar las razones por las que aquellas medidas por las que se pretende rendir honores a la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui, contenidas en los diferentes artículos de la Ley 1710 de 2014, deberán ser consultadas previamente antes de su implementación efectiva.

13. Como indicamos al presentar una reseña de la sentencia C-948 de 2014, en el punto primero de esta opinión, la Sala Plena declaró la exequibilidad de la Ley 1710 de 2014 porque a su contenido religioso (celebración de los logros que en esa área alcanzó una religiosa católica colombiana) unió motivos laicos, uno de ellos de especial relevancia, al que nombró diálogo intercultural con comunidades indígenas y negras de su región.

14. Un diálogo intercultural o un diálogo entre culturas es entonces el motivo secular que hace compatible la Ley 1710 de 2014 con la Constitución Política, en concepto de la Corte Constitucional. Un diálogo puede concebirse como una interacción entre (al menos) dos partes, en la que se intercambian palabras en condiciones en las que exista un mínimo de igualdad y libertad, pues en ausencia de ellas esa relación se convierte en algo distinto[11].

Pero si ese diálogo no se desenvuelve solo entre individuos, sino que involucra culturas, y si lo que pretende la Ley 1710 de 2014 es celebrar y conmemorar ese diálogo, no debería perderse de vista que esa exaltación involucra una reconstrucción —o al menos un acercamiento— a una parte de la historia de las culturas involucradas en él y, por lo tanto, que indaga y trae del recuerdo hechos que contribuyeron a forjar su identidad actual.

También es imprescindible señalar en este contexto que el diálogo intercultural es, además, solo una de las posibles formas de acercamiento entre culturas distintas, especialmente, en escenarios que han vivido el colonialismo, como ocurrió en Colombia. Otras maneras de interacción incluyen el abierto exterminio del otro, su aislamiento, su “aculturación” (es decir, la privación de su cultura para la implantación del grupo mayoritario), o el interés por mejorar su calidad de vida desde el punto de vista del grupo mayoritario sobre los principios que configuran un “modo de vida bueno”. Es decir, prácticas de inclusión y exclusión[12], pero no de respeto a la diferencia.

En ese orden de ideas, la afectación directa de las comunidades que habitan los lugares en donde la Madre Laura Montoya inició esa forma de diálogo intercultural obedece a que ellos

fueron actores del diálogo y su historia hace parte de la que desea conmemorar el Congreso de la República.

Incluso, la consulta de estas medidas implica un acto jurídico y político necesario para la comprensión de la Ley que fue objeto de control, en un escenario constitucional respetuoso de la diversidad, el pluralismo y la igualdad entre culturas, dado que la Madre Laura Montoya adelantó ese diálogo en un cruce de caminos entre paradigmas normativos incompatibles con los citados principios y, al hacerlo, se mostró como pionera en la comprensión de las diferencias interculturales.

15. Por todo lo expuesto, aunque la sentencia C-948 de 2014 constituye un claro avance constitucional en relación con las sentencias a blanco y negro previamente citadas (C-766 de 2010 y C-817 de 2011) en lo que tiene que ver con el problema de la validez constitucional de medidas legislativas con contenidos religiosos (al admitir la validez de una ley en la que lo religioso y lo secular compiten en importancia), lo cierto es que la forma en que resolvió el problema jurídico generaba dos interrogantes trascendentales, y la Sala únicamente asumió uno de ellos, pese a que la respuesta al segundo cuestionamiento se abría paso desde las premisas explícitamente asumidas en la exposición.

16. La primera de esas preguntas, surgidas en el marco de la propia argumentación de la Corte, era si podía el Legislador celebrar una forma de diálogo intercultural basada en lógicas preconstitucionales, cuando el orden normativo actual excluye algunas de esas concepciones y además hace una apuesta decidida por la igualdad, el pluralismo y el respeto por las diferencias.

En dos fundamentos centrales (párrafos 44 y 45) de la sentencia C-948 de 2014), la Sala manifestó que la Madre Laura Montoya emprendió una forma de diálogo intercultural respetuosa de las diferencias, aspecto en el cual resultaba pionera en una época en la que se desenvolvían dos paradigmas normativos que a la luz de la Constitución Política actual serían incompatibles con el respeto por los pueblos indígenas y las demás comunidades étnicas.

Además, explica que resulta válido que el Congreso de la República exalte los logros de una persona inmersa en dinámicas sociales preconstitucionales si su trabajo se aprecia desde una perspectiva histórica que tome en consideración las circunstancias sociales en que se

llevó a cabo, y no desde el marco constitucional actual, y siempre que ello no implique una adhesión del Legislador a principios y valores preconstitucionales, como ocurría con la expresión declarada inexecutable en el artículo 6º de la Ley 1710 de 2014, y que definía al municipio de Jericó “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico”[13].

17. Pero en este punto debió la Corte asumir un segundo interrogante, igualmente determinante para el Estado multicultural y pluralista definido en la Carta de 1991 y que surgía inevitable a partir de los considerandos recién mencionados: ¿Puede celebrarse y conmemorarse una forma de diálogo intercultural cuando esa celebración se hace únicamente desde la óptica, valores y forma de ver el mundo de uno de los hablantes?

Aunque es fácil responder “no” a esa pregunta desde un punto de vista extra jurídico, señalando que no tiene sentido la reconstrucción de la memoria (conmemoración) y la celebración de un diálogo de dos (la redundancia es necesaria) con base en los recuerdos y lengua de uno solo, resulta que en el caso de estudio en el diálogo los hablantes son también comunidades de identidad étnica diferenciada, sujetos de especial protección constitucional y titulares de derechos fundamentales, en tanto colectivos que defienden modos distintos de ver el mundo, tradiciones y creencias espirituales distintas a las de la mayoría; derechos que la jurisprudencia de esta Corte ha asociado a la supervivencia de esas comunidades y a la preservación de distintos modos de ver el mundo y asumir un plan de vida buena (cosmovisiones), como fundamento del Estado constitucional colombiano, circunstancias que exigían de la Corte Constitucional una respuesta jurídica más amplia y más compleja.

La respuesta jurídica, entonces, se encuentra en nuestro orden constitucional, bajo una forma imperativa: toda medida que celebre, conmemore, reconstruya una forma de diálogo intercultural con comunidades étnicas diferenciadas debe ser consultada antes de su implementación. Por supuesto, si aparte de existir una afectación directa a la comunidad, esta debe calificarse como intensa, debe evaluarse si es necesario acudir al consentimiento informado. Ver, sobre este punto, las sentencias T-769 de 2009 y T-376 de 2012.

Así pues, si la Corte consideró que la celebración del diálogo intercultural era un propósito del Legislador y un contenido protagónico de la Ley 1710 de 2014[14]; y esa

conmemoración (ese acto de hacer memoria) solo puede narrarse a partir de las vivencias del pueblo mayoritario y de los pueblos que, en su momento, hicieron parte del diálogo intercultural iniciado por la Madre Laura Montoya, no era posible alcanzar ese propósito, ni constitucionalmente válido, celebrarlo con una sola voz.

En ese marco, reiteramos la posibilidad de recuperar la memoria y de exaltar la relación de diálogo de la Madre Laura Montoya con tales comunidades es, sin lugar a dudas, una medida que los afecta directamente. Tiene que ver con sus derechos a la participación, a la exigencia de respeto por las diferencias culturales y, muy especialmente, a la reconstrucción de hechos que forjaron su identidad actual. (Su ethos como comunidad, en términos de la sentencia C-175 de 2009, pronunciamiento hito en materia de consulta previa de medidas legislativas).

18. Lo expuesto nos permite entonces concluir la aclaración de voto con la siguiente reflexión. En ocasiones es factible defender la validez de medidas legislativas con un contenido religioso, porque existen cosas sagradas en democracia. En esta oportunidad debemos rescatar que entre esas cosas sagradas se encuentran el pluralismo y la participación de los pueblos indígenas y las comunidades negras, palenqueras, raizales y rom en las decisiones que los afectan. Y nos parece difícil concebir un asunto en el que la afectación directa sea más evidente, que el caso de una medida de reconstrucción y celebración de una parte de su historia.

III. Salvamento parcial de voto

Inconstitucionalidad de parte del título y los artículos 7º y 8º (Parágrafo) de la Ley 1710 de 2014

20. En las sesiones de Sala Plena en las que se discutió la constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014 (en general) y de cada uno de sus artículos (individualmente considerados) planteamos algunos puntos que no fueron acogidos por la mayoría.

Consideramos, en primer término, que debió declararse inexecutable la expresión “como ilustre santa colombiana”, contenida en el título de la ley, pues condiciona la interpretación de las demás normas y puede dar lugar a entender que la ley solo se dictó con un fin y un contenido religioso. Ello resulta contradictorio con el alcance de la decisión adoptada en la

sentencia C-948 de 2014 y con el esfuerzo hermenéutico desplegado por la Corte, a partir del cual concluyó que la ley involucra propósitos variados, al menos dos de ellos protagónicos, y que puede concebirse de una forma incluyente y respetuosa del pluralismo religioso y el multiculturalismo que definen nuestro sistema constitucional.

21. En segundo lugar, señalamos que los artículos 7º y 8º, inciso primero, no respetan el principio de unidad de materia, pues involucran el desarrollo de obras públicas y decisiones propias del Gobierno Nacional, como la definición de prioridades en materia de turismo, asunto que no guarda relación alguna con la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui. Especialmente, consideramos preocupante que la definición o priorización de una obra pública, como una carretera, dependa de si el municipio o los municipios que se verán beneficiados por esa obra tuvieron la suerte de tener entre sus ciudadanos ilustres, la persona a quien se le rinden honores por vía legislativa.

22. Aclaramos que la posición que presentamos sobre estos artículos no nos llevan a negar de plano cualquier posible desarrollo de obras públicas en una ley de honores. Si, a manera de ejemplo, los honores se rinden a un municipio, puede resultar plausible que se adelante algún tipo de obra, siempre que no se violen las reglas sobre la iniciativa gubernamental en la definición del gasto y no se produzca una intromisión legislativa en asuntos propios del poder Ejecutivo, como ocurre en esta oportunidad.

23. En lo concerniente al primer inciso del artículo 8º, estimamos que la mayoría desconoció un principio y unasubregla jurisprudencial, de acuerdo con los cuales la autorización del Congreso al Gobierno Nacional para establecer una partida presupuestal es válida, pero no lo es una orden perentoria.

En ese sentido, el verbo “promoverá”, utilizado en el artículo 8º, interpretado dentro de su contexto, es decir, en el marco de una orden perentoria al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para establecer un plan de desarrollo turístico para Jericó, debió llevar a la Sala a comprobar la violación de los principios de unidad de materia e iniciativa del gasto, previamente mencionados.

IV. Punto aparte. El artículo 6º de la Ley 1710 de 2014.

24. El artículo 6º de la ley amerita una aclaración por separado. En su redacción original se

percibían, a la vez, la complejidad de propósitos y sentido de la ley 1710 de 2014 y los problemas de constitucionalidad que se desprenden de la regulación. El homenaje a la Madre Laura Montoya se concreta, en ese artículo, en la construcción de una estatua en el municipio de Dabeiba, al cual calificaba el Legislador como “la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico”.

25. Con acierto, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de ese enunciado, por ser incompatible con los principios de igualdad entre culturas, diversidad cultural y pluralismo. Sin embargo, es preciso explicar mejor esa afirmación, apenas esbozada en la decisión finalmente acogida por la mayoría.

Dejando de lado la veracidad histórica de las expresiones escogidas por el legislador, al hablar de Jericó (Antioquia) como la “cuna para la evangelización” y su decisión de extender la exclamación a “América” y “el mundo moderno”, resultaba claro que en ese artículo el Congreso de la República dejaba de lado la figura pública de la Madre Laura Montoya para adherirse a la celebración de un proceso histórico muy complejo y ajeno a un Estado pluralista y multicultural, tal como lo admitió la Sala Plena al declarar la inexequibilidad del enunciado.

Debe recordarse entonces que la Corte aceptó la celebración de un modo de diálogo intercultural asumido por la Madre Laura en una época histórica determinada, valorando sus actuaciones desde esa perspectiva. Pero aclaramos también que ello no implica que el Legislador pueda, actualmente, unirse a lógicas previas y contrarias a la Constitución.

En contra de lo expuesto, en ese enunciado el Congreso de la República decidió mostrar el hecho histórico de la evangelización como algo favorable que se entrega a los indígenas (“para los indígenas”).

26. La evangelización, sin embargo, concebida como el proceso por el cual se lleva a culturas diversas el modo de ver el mundo (la palabra) propia de la religión católica es un fenómeno en sí mismo problemático a la luz de la prohibición de discriminación racial, pues supone que una cultura puede llevar a otra la verdad y, por lo tanto, ubica a la primera en posición de superioridad frente a la segunda.

27. En ese contexto, es oportuno señalar que la discriminación racial cobija cualquier tipo

de práctica que origine o reproduzca relaciones de subordinación entre grupos con base en criterios raciales.

Aunque tradicionalmente el concepto de raza suele asociarse al color de la piel u otras características físicas como la forma del cabello o determinados rasgos faciales de las personas, pues históricamente esas cualidades fueron utilizadas para diferenciar grupos humanos y crear relaciones de dominación entre ellos, la raza no solo se refiere al fenotipo o la apariencia física, sino que existe un trasfondo cultural que liga esas características con los patrones de comportamiento y socialización de los distintos pueblos.

28. Este concepto puede entonces abarcar elementos tales como la lengua, la religión, el modo de vestir, el linaje o el origen familiar, pues estos también han sido utilizados para justificar tratamientos desiguales, basados en la supremacía de un grupo sobre otros y, por lo tanto, discriminatorios[15].

29. Precisamente, la evangelización cristiana de los pueblos indígenas y las personas esclavizadas en América tuvo origen en el marco de un proyecto colonial cimentado sobre la (supuesta) superioridad del hombre blanco cristiano, inmerso en determinada tradición cultural, sobre pueblos a los que fueron llamados ‘incivilizados’ y a los que se atribuyeron prácticas culturales y modos de vida inferiores, lo que denota el contenido ideológico del proceso histórico al que se hace referencia[16].

30. La evangelización partía de entender el cristianismo como única creencia religiosa válida, en desconocimiento de las demás formas de vida y concepciones de lo bueno y lo justo, y de la espiritualidad que hacía parte de las tradiciones de pueblos sometidos[17]. Por ello, la conversión al cristianismo durante la época cultural no tenía su origen, ordinariamente, en una decisión libre y consciente del individuo[18].

31. Por ello, la expresión que fue declarada inexecutable no solo desconocía la igualdad entre culturas, la diversidad y el pluralismo religioso y cultural, sino que además involucraba un desconocimiento de la prohibición de discriminación racial contenida en la Carta Política y el derecho internacional de los derechos humanos.”

Fecha ut supra,

María Victoria Calle Correa

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-091/15

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Corte debió declarar inexecutable la expresión “como ilustre santa colombiana” (Aclaración de voto)

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Pavimentación de carretera y declaración de Jericó como un municipio de alto impacto turístico, con la consecuente orden de promover obras de infraestructura no conserva principio de unidad de materia (Aclaración de voto)

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Principios de multiculturalismo y pluralismo religioso exigen adelantar el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-10.438

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial), 2°, 3°, 4° (parcial) y 6° (parcial) de la Ley 1710 de 2014, “Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”.

Magistrado ponente:

Jorge Iván Palacio Palacio

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional aclaro mi voto frente a la sentencia de constitucionalidad C- 091 de 2015, aprobada por la Sala Plena en sesión del cuatro de marzo de dos mil quince.

Comparto la decisión de la Sala de reconocer la existencia de cosa juzgada por cuanto, en efecto, se constata identidad entre los cargos presentados por los accionantes en la demanda que origina este pronunciamiento y los formulados en la que dio lugar a la sentencia C-948 de 2014. Me permito en consecuencia recordar algunos apartes del salvamento de voto conjunto presentado en aquella oportunidad.

Al proferir la mencionada sentencia, la Sala tuvo la oportunidad de decantar un tema problemático para la jurisprudencia como es el de la relación de fenómenos religiosos con la expedición de leyes y, como se mencionó en aquella oportunidad, la sentencia constituyó una avance en la comprensión de una problemática que se había entendido en términos absolutos e irreconciliables entre lo religioso y lo secular, en las sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011.

En su ejercicio hermenéutico, la Corte en la C-948 de 2014 estableció que los honores rendidos a la Madre Laura Montoya Upegui se realizaban para exaltarla por sus labores como ciudadana al emprender “una forma de diálogo intercultural con las comunidades indígenas y negras de su región”, siendo este un motivo secular que orientaba la totalidad de la ley y evitaba llevar al plano político una creencia religiosa en particular. Estas consideraciones hicieron parte de un análisis global de la ley, que desde una perspectiva integral encontró ajustada a la Constitución la ley demandada. Al realizar el análisis constitucional en relación con cada artículo se estableció que eran contrarios a esta el artículo 3º (que autorizaba al Congreso a declarar a la Madre Laura Montoya patrona del Magisterio, pues tal decisión conllevaría la identificación del Estado con un culto religioso), el 4º (que ordenaba al Ministerio de Cultura la construcción de un mausoleo en el convento de la Madre Laura Montoya), un aparte del artículo 6º (donde se hacía referencia a Jericó como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico) y el parágrafo del artículo 8º (el cual ordenaba al Gobierno promover las obras de infraestructura necesarias para explotar el potencial turístico de Jericó).

Sin embargo, y como en aquella ocasión, es necesario hacer tres precisiones que a mi modo de ver debió realizar la Corte al momento de hacer el análisis de constitucionalidad a este nivel.

En primer término, debió la Corte declarar inexecutable la expresión “como ilustre santa

colombiana” contenida en el título de la ley, por cuanto puede dar a entender que la norma fue expedida por motivos religiosos y reviste un fin y un interés vinculado al catolicismo, lo que sería inconcebible en un Estado laico. Debe recordarse que esta corporación ha reconocido la inescindible relación entre el título de la ley y el cuerpo de esta, al constituirse el primero como parámetro interpretativo de todo el contenido de la disposición legal[19], por lo que en línea con los planteamientos de la misma sentencia C-948 de 2014, debió excluirse del ordenamiento jurídico esta expresión de claro trasfondo religioso.

En segundo lugar, como se mencionó en el salvamento referido los artículos 7º y 8º, inciso primero, no preservan el principio de unidad de materia al involucrar el desarrollo de obras públicas y establecer prioridades en cuestión de turismo, lo que no sólo no guarda relación con la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui, sino que es una intromisión del Legislativo en temas propios del Ejecutivo Nacional. El principio de unidad de materia legislativa, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, promueve la coherencia y armonía en las leyes expedidas por el Congreso al establecer que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”[20]. Este principio de coherencia se traduce en la obligación de fijar desde el título del proyecto de ley cuáles serán las materias objeto del proyecto así como de mantener coherencia temática y correspondencia lógica entre el tema general de la ley y cada una de sus disposiciones particulares de tal forma que sea inadmisibles cualquier disposición que no logre establecer una relación de conexidad con el tema y la lógica interna de los artículos[21].

Así pues, el artículo 7º desborda el tema general de la ley 1710 de 2011, pues si bien no se debe descartar el desarrollo de obras públicas en una ley de honores, rompe el principio de unidad de materia legislativa cuando estos desarrollos se promueven en una ley de honores a un ciudadano particular en lugar de a un municipio o departamento guardando siempre las reglas sobre iniciativa gubernamental en la definición del gasto y la separación de poderes.

Frente al inciso primero del artículo 8º, quienes salvamos el voto coincidimos en que se desconoció el principio según el cual el Congreso puede autorizar al Gobierno para establecer una partida presupuestal en tanto no se exprese como una orden perentoria. En ese sentido, el verbo “promoverá”, utilizado en el artículo 8º, interpretado dentro de su

contexto, es decir, en el marco de una orden perentoria al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para establecer un plan de desarrollo turístico para Jericó, debió llevar a la Sala a comprobar la violación de los principios de unidad de materia e iniciativa del gasto, previamente mencionados.

Finalmente, deseo recordar la aclaración hecha sobre el artículo 6º en el Salvamento, por cuanto vuelve a ser parte de los cargos estudiados en esta sentencia. En su redacción original se ordenaba la construcción de una escultura en el municipio de Dabeiba, siendo calificado por el legislador como “la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico”, expresión que dejaba de lado la exaltación a la Madre Laura Montoya Upegui por su diálogo intercultural y celebraba un proceso complejo y distante de un Estado laico, multicultural y pluralista como lo fue la evangelización de América Latina, hecho histórico que estuvo marcado por discriminación, imposición de creencias y consolidación de una cultura de superioridad de unas creencias frente a otras; con gran acierto la Sala encontró inexecutable esta expresión en tanto la discriminación cobija todo tipo de práctica que origine o reproduzca relaciones de subordinación entre grupos con base en criterios raciales.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-091/15

Referencia: expediente D-10438

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1o (parcial), 2o, 3o, 4o (parcial) y 6o (parcial) de la Ley 1710 de 2014, “Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi aclaración de voto en relación con lo decidido por la Sala Plena en el asunto de la referencia.

Comparto la decisión proferida por la Corte en el presente asunto, en el sentido de estarse a lo resuelto en la sentencia C-948 de 2014, al verificar que, en virtud de la identidad normativa (artículos 1o y 2o) y de cargos contra la Ley 1710 de 2014 “por la cual se rinde honores a la santa madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de la materia tratada, asociada directamente a la definición del Estado pluralista, estimo necesario reiterar, in extenso, la aclaración y salvamento parcial de voto a la sentencia C-948 de 2014, donde junto con la Magistrada María Victoria Calle Correa y el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, manifesté lo siguiente:

“Aclaramos el voto frente a la decisión de declarar la exequibilidad de la Ley 1710, considerada en su integridad, porque si bien estimamos que la norma se ajusta a la Constitución, consideramos también que el respeto por los principios de multiculturalismo y pluralismo religioso exige adelantar el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, antes de que se lleve a cabo cada una de las medidas previstas en esa Ley, en tanto estas involucran, entre sus fines principales, la celebración y conmemoración del diálogo intercultural iniciado por la Madre Laura Montoya Upegui con pueblos indígenas y comunidades negras de su región.

Sin embargo, como la demanda que dio origen a la sentencia C-948 de 2014 no planteó un cargo por violación del derecho fundamental a la consulta previa, en la decisión no podía efectuarse un pronunciamiento al respecto, pero en el curso de la argumentación asumida por la Sala Plena debía haberse hecho visible la obligatoriedad de la consulta y asumiendo el control integral que puede ejercer la Corte. No es una justicia rogada.

2. Además, salvamos parcialmente nuestro voto porque estimamos que (i) la expresión “como ilustre santa colombiana” incorporada en el título de la Ley 1710 condiciona la

interpretación de todo el articulado, restando eficacia al ejercicio hermenéutico que la propia Corte asumió para comprender y explicar la complejidad de la medida legislativa controlada.

De igual forma, (ii) nos apartamos de la declaratoria de exequibilidad simple de los artículos 7o y 8o (inciso 1o) de la Ley de honores de la Madre Laura Montoya: la pavimentación de una carretera y la declaración de Jericó como un municipio de alto impacto turístico, con la consecuente orden de promover las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de ese potencial, pues tales disposiciones carecen de conexión temática, causal, teleológica o sistemática con los motivos, propósitos y contenidos principales de la Ley 1710 de 2014.

3. Con el propósito de explicar de manera más amplia nuestro voto particular, a continuación haremos referencia a (i) la ratio decidendi de la sentencia C-948 de 2014, (ii) las razones que nos llevan a aclarar el voto frente a la decisión, en cuanto a la exequibilidad de la Ley de honores de la Madre Laura Montoya observada desde una perspectiva integral, y (iii) la motivación de los salvamentos puntuales que anunciamos.

I. La sentencia C-948 de 2014

Sentido de la decisión

4. El análisis de constitucionalidad de la Ley 1710 involucra dos niveles de argumentación. Sobre la ley, considerada desde una perspectiva global o integral, la Corte sentenció que se ajusta a la Constitución porque si bien posee una motivación, una finalidad y un contenido religiosos, evidencia también causas, propósitos y temáticas laicos y porque al menos uno de los elementos laicos es tan relevante o primordial como el factor religioso.

5. La segunda parte de la decisión consiste en un estudio individualizado de cada uno de los artículos de la ley, con el fin de evaluar si tales medidas (i) violan prohibiciones constitucionales expresas o (ii) implican la adhesión material o simbólica del Estado a una religión o culto específico. En ese control específico se declaró la inexequibilidad de cuatro enunciados normativos:

- El artículo 3o, que autorizaba al Congreso a declarar a la Madre Laura Montoya

patrona del Magisterio, pues tal decisión conllevaría la identificación del Estado con un culto religioso, medida de carácter confesional y que afectaría intensamente la libertad de cátedra y aprendizaje;

- El artículo 4o, que ordenaba al Ministerio de Cultura la construcción de un mausoleo en el convento de la Madre Laura Montoya, en Medellín, porque comportaba una intromisión en el ámbito privado de esa congregación religiosa;
- Un aparte del enunciado del artículo 6° en el que se hacía referencia a Jericó como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico, por ser una expresión que desconoce los principios de igualdad de culturas y el pluralismo social y religioso que caracteriza el orden Superior de valores que abriga la Carta de 1991, y
- El párrafo del artículo 8o, que ordenaba al Gobierno promover, a través del Ministerio de Cultura, las obras de infraestructura necesarias para explotar el potencial turístico de Jericó, señalando que esa norma trasgredía el principio de unidad de materia y reflejaba una intromisión del Congreso en asuntos propios del Ejecutivo.

Sobre estas decisiones haremos solo referencias aisladas, pues compartimos las declaraciones de inexecutableidad citadas; sin embargo, en salvamento parcial de voto hablaremos también de otros enunciados normativos que, en nuestro concepto, se oponen a la Constitución Política. En un breve apartado final profundizaremos en las razones que llevaron a la Corte a declarar la inexecutableidad parcial del artículo 6o ya citado.

En consecuencia, en los párrafos siguientes explicaremos la forma en que se evaluó la constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014, vista en su conjunto.

II. Aclaración de voto

Más cuestiones sagradas en democracia

6. En términos generales, consideramos que la regla de decisión adoptada sobre la integridad de la Ley 1710 de 2014 reconoce la importancia del fenómeno religioso en el orden constitucional, al admitir la validez constitucional de medidas legislativas con algún contenido de esa naturaleza; pero defiende también la neutralidad estatal y la igualdad de

cultos, al considerar que tales decisiones solo son válidas cuando en ellas se evidencian claramente propósitos seculares de importancia.

Por esa razón, la sentencia C-948 de 2014 plantea un equilibrio constitucional muy especial pues, en comparación con dos decisiones previas en las que este Tribunal declaró la inexecutableidad de leyes de honores con un contenido religioso, afirmando que no existía en ellas otro, de carácter laico y fuerza prevalente en la regulación (sentencias C-766 de 2010[22] y C-817 de 2011[23]), en esta decisión consideró que existían diversos propósitos y contenidos en la ley, tanto laicos como religiosos, y que al menos uno de los primeros tenía tanta importancia como el de celebrar los logros religiosos de la Madre Laura Montoya Upegui.

Ese contenido laico fue descrito en la sentencia como “una forma de diálogo intercultural con las comunidades indígenas y negras de su región” y su presencia e importancia en la regulación fueron el fundamento de la orientación general del fallo, hacia la executableidad de la Ley.

7. En voto particular disidente (correspondientes a las sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011, ya mencionadas) se dijo que a pesar de que la Sala Plena había reiterado formalmente la jurisprudencia relevante en la materia, al momento de resolver los cargos venía aplicando estándares distintos, más estrictos, y lesivos de la facultad de configuración del derecho que ostenta el Congreso de la República.

Tras verificar que la Ley objeto de control además de presentar un contenido religioso también contienen uno laico, la Sala Plena estableció: (i) que este último debía ser protagónico, y (ii) que el primero pudiera calificarse de accidental o incidental, sin que existieran razones constitucionales poderosas que explicaran la necesidad de que el componente religioso fuera casi despreciable y el laico absolutamente trascendental.

Por ese motivo, se sostuvo que esas sentencias plasmaron una pálida composición de la cuestión religiosa en el Estado constitucional, multicultural y pluralista definido por la Constitución Política de 1991, y que la Carta Política no prohíbe al Legislador dictar leyes con cierto contenido religioso si existen razones objetivas que permitan identificar la regulación con propósitos distintos a la adhesión del Estado a una confesión particular y si estas no suponen un rompimiento del equilibrio entre estas.

Se insistió en que la exigencia de que el factor religioso no fuera principal o protagónico sino incidental o accidental carecía de sustento normativo y no brindaba respuesta alguna a casos en los que ese componente no se encuentre en ninguno de esos extremos (eventos en los que pueda calificarse, por ejemplo, de importante, relevante, secundario, o cualquier otro adjetivo que no sea identificable con lo protagónico o lo incidental). Se cuestionó asimismo, la ausencia de un análisis individual de cada artículo de las leyes objeto de control.

Se hizo hincapié en que el motivo que nos apartábamos de la mayoría radicaba en que minimizaban el alcance de la cuestión religiosa en un Estado constitucional, y no en un desconocimiento del principio de laicismo estatal o de la importancia de preservar la igualdad entre los cultos desde el ámbito oficial[24].

El control de constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014 se convirtió en una oportunidad propicia para que la Sala Plena se acercara a una concepción compleja del problema jurídico planteado, dejando de lado las decisiones “a blanco y negro” adoptadas previamente, en las que todo elemento religioso se rechazaba de forma inmediata y acrítica. Lo que tiene de especial este trámite es que llevó al Pleno de la Corte a un escenario donde los únicos calificativos o criterios aplicables a los componentes religioso y secular de una ley como la 1710 de 2014 distaban de la disyuntiva entre lo protagónico y lo puramente incidental.

8. Así las cosas, compartimos la decisión general de exequibilidad de la ley adoptada en la sentencia C-948 de 2014, pues la Sala aprovechó una oportunidad única para profundizar en su conocimiento de un problema constitucional complejo. Pero estimamos necesario presentar esta aclaración de voto porque el Tribunal se abstuvo de dar un paso adicional en esa comprensión, a pesar de que su propio razonamiento le exigía asumirlo: la conclusión necesaria llevaba a sentar en la parte resolutive del fallo la obligatoriedad de consultar a las comunidades indígenas o afrodescendientes interesadas, previa la implementación de cada una de las medidas previstas en honor a la Madre Laura Montoya Upegui, por medio de la Ley 1710 de 2014.

Para explicar este punto, comenzaremos por hacer una breve referencia histórica y normativa al derecho a la consulta previa, para posteriormente explicar por qué las medidas derivadas de la Ley 1710 de 2014 deben ser objeto de consulta.

9. La Constitución Política (artículo 169) y el Convenio 169 de 1989 de la OIT establecen que las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom tienen derecho a ser consultadas, previa la implementación de cualquier medida susceptible de afectarlas directamente, bien sea de naturaleza legislativa, administrativa, o de cualquier otro orden.

10. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el concepto de “afectación directa” tiene que ver con la intervención que una medida determinada comporta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas, o con la generación de beneficios o cargas en estas comunidades. Y, sin ánimo de exhaustividad, son medidas que generan ese tipo de afectación aquellas que (i) desarrollan el Convenio 169 de la OIT, (ii) imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, (iii) modifican su situación o posición jurídica; (iv) inciden en la definición de la identidad étnica de una comunidad, o (v) causan un impacto diferencial sobre los pueblos indígenas, en comparación con la manera en que se proyectan ante el resto de la población[25].

11. Dada la naturaleza del caso concreto, en el que se hace referencia a la celebración de hechos ocurridos antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, resulta oportuno recordar, en una apretada síntesis, el devenir histórico que durante algo más de un siglo ha definido las relaciones entre la sociedad mayoritaria y las comunidades étnicas, marcando tres momentos determinantes en el orden normativo (constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos).

12.1. El primero se identifica con la promulgación de la ley 89 de 1890[26], regulación dirigida específicamente a establecer el tratamiento jurídico que debía atribuirse a los indígenas, en contraposición al régimen general que correspondía a las demás personas y se hallaba contenido en el Código Civil. La Ley 89 de 1890 apartaba a los pueblos y personas indígenas de las leyes generales del citado Código, y los dividía a su vez en aquellos que permanecían ajenos a la “civilización” y los que fueran incorporándose a ella. Los primeros se hallaban bajo la tutela compartida del Gobierno y la Iglesia Católica, mientras que para los segundos se previó la aplicación de un régimen similar al de los incapaces relativos[27]. La constitucionalidad de diversas disposiciones de esa ley ha sido estudiada por la Corte en dos ocasiones y en ellas se ha explicado el proceso histórico que llevó a la apropiación de sus normas por los pueblos indígenas, expulsando de ella su

sentido original, abiertamente discriminatorio, y usando en cambio, en la lucha por sus derechos, los elementos que resultaban instrumentales para la defensa de la autonomía, la diversidad y el territorio.

12.2.El segundo momento lo representa el Convenio 107 de 1957 de la OIT, primer instrumento de derecho internacional destinado a establecer obligaciones internacionales de los Estados hacia los pueblos indígenas y tribales. Este Convenio se inspiró en la preocupación por la situación de los indígenas trabajadores. Sin embargo, no se agotó en la definición de estándares de trabajo decente sino que, en ausencia de otras directrices internacionales en la materia, se extendió hacia diversos asuntos asociados a la protección de las tierras y territorios de las comunidades, la seguridad social, la salud y la educación.

El Convenio fue ratificado por 27 países y su importancia es innegable pues plasma la toma de conciencia de la sociedad internacional sobre las delicadas condiciones materiales y la amenaza a la extinción de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicamente diferenciadas. Sin embargo, se trataba de un Convenio basado en un concepto de desarrollo vinculado a indicadores de necesidades básicas insatisfechas, bajo la óptica de la ciencia económica de la sociedad mayoritaria. Y, consecuente con la aspiración de llevar el desarrollo a los pueblos indígenas (o llevar a estos al desarrollo) declaraba el propósito de integrarlos al modo de vida mayoritario, en lugar de profesar respeto por su autonomía y su diversidad cultural.

12.3. El tercer momento se encuentra en la aprobación del Convenio 169 de 1989 de la OIT, y coincide con la expedición de la Constitución Política de 1991. Ambos compendios normativos recogen, por primera vez, el punto de vista de los pueblos interesados sobre el alcance y significado de sus derechos y ambos propugnan por defender su participación en los asuntos que los afectan, incluso frente a decisiones adoptadas por mayorías calificadas.

Desde la aprobación de ambas normativas (repetimos, el Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política de 1991), la participación de los pueblos indígenas[28], las comunidades negras, raizales y rom, mediante el procedimiento de consulta previa corresponde a una necesidad y un derecho que excede el alcance del derecho de

participación de los demás ciudadanos, pues tiene el propósito de compensar las dificultades históricas que han enfrentado para acceder a los centros de poder del Estado, persigue la definición autónoma de los intereses de cada comunidad o pueblo indígena, de conformidad con el principio de autodeterminación, y opera como garantía de sus demás derechos.

Dentro de ese marco, pasamos a señalar las razones por las que aquellas medidas por las que se pretende rendir honores a la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui, contenidas en los diferentes artículos de la Ley 1710 de 2014, deberán ser consultadas previamente antes de su implementación efectiva. Como indicamos al presentar una reseña de la sentencia C-948 de 2014, en el punto primero de esta opinión, la Sala Plena declaró la exequibilidad de la Ley 1710 de 2014 porque a su contenido religioso (celebración de los logros que en esa área alcanzó una religiosa católica colombiana) unió motivos laicos, uno de ellos de especial relevancia, al que nombró diálogo intercultural con comunidades indígenas y negras de su región.

Un diálogo intercultural o un diálogo entre culturas es entonces el motivo secular que hace compatible la Ley 1710 de 2014 con la Constitución Política, en concepto de la Corte Constitucional. Un diálogo puede concebirse como una interacción entre (al menos) dos artes, en la que se intercambian palabras en condiciones en las que exista un mínimo de igualdad y libertad, pues en ausencia de ellas esa relación se convierte en algo distinto.[29]

Pero si ese diálogo no se desenvuelve solo entre individuos, sino que involucra culturas, y si lo que pretende la Ley 1710 de 2014 es celebrar y conmemorar ese diálogo, no debería perderse de vista que esa exaltación involucra una reconstrucción —o al menos un acercamiento— a una parte de la historia de las culturas involucradas en él y, por lo tanto, que indaga y trae del recuerdo hechos que contribuyeron a forjar su identidad actual.

También es imprescindible señalar en este contexto que el diálogo intercultural es, además, solo una de las posibles formas de acercamiento entre culturas distintas, especialmente, en escenarios que han vivido el colonialismo, como ocurrió en Colombia. Otras maneras de interacción incluyen el abierto exterminio del otro, su aislamiento, su “aculturación” (es decir, la privación de su cultura para la implantación del grupo mayoritario), o el interés por

mejorar su calidad de vida desde el punto de vista del grupo mayoritario sobre los principios que configuran un “modo de vida bueno”. Es decir, prácticas de inclusión y exclusión[30], pero no de respeto a la diferencia.

En ese orden de ideas, la afectación directa de las comunidades que habitan los lugares en donde la Madre Laura Montoya inició esa forma de diálogo intercultural obedece a que ellos fueron actores del diálogo y su historia hace parte de la que desea conmemorar el Congreso de la República.

Incluso, la consulta de estas medidas implica un acto jurídico y político necesario para la comprensión de la Ley que fue objeto de control, en un escenario constitucional respetuoso de la diversidad, el pluralismo y la igualdad entre culturas, dado que la Madre Laura Montoya adelantó ese diálogo en un cruce de caminos entre paradigmas normativos incompatibles con los citados principios y, al hacerlo, se mostró como pionera en la comprensión de las diferencias interculturales.

15. Por todo lo expuesto, aunque la sentencia C-948 de 2014 constituye un claro avance constitucional en relación con las sentencias a blanco y negro previamente citadas (C-766 de 2010 y C-817 de 2011) en lo que tiene que ver con el problema de la validez constitucional de medidas legislativas con contenidos religiosos (al admitir la validez de una ley en la que lo religioso y lo secular compiten en importancia), lo cierto es que la forma en que resolvió el problema jurídico generaba dos interrogantes trascendentales, y la Sala únicamente asumió uno de ellos, pese a que la respuesta al segundo cuestionamiento se abría paso desde las premisas explícitamente asumidas en la exposición.

16. La primera de esas preguntas, surgidas en el marco de la propia argumentación de la Corte, era si podía el Legislador celebrar una forma de diálogo intercultural basada en lógicas preconstitucionales, cuando el orden normativo actual excluye algunas de esas concepciones y además hace una apuesta decidida por la igualdad, el pluralismo y el respeto por las diferencias.

En dos fundamentos centrales (párrafos 44 y 45) de la sentencia C-948 de 2014), la Sala manifestó que la Madre Laura Montoya emprendió una forma de diálogo intercultural respetuosa de las diferencias, aspecto en el cual resultaba pionera en una época en la que se desenvolvían dos paradigmas normativos que a la luz de la Constitución Política actual

serían incompatibles con el respeto por los pueblos indígenas y las demás comunidades étnicas.

Además, explica que resulta válido que el Congreso de la República exalte los logros de una persona inmersa en dinámicas sociales preconstitucionales si su trabajo se aprecia desde una perspectiva histórica que tome en consideración las circunstancias sociales en que se llevó a cabo, y no desde el marco constitucional actual, y siempre que ello no implique una adhesión del Legislador a principios y valores preconstitucionales, como ocurría con la expresión declarada inexecutable en el artículo 6o de la Ley 1710 de 2014, y que definía al municipio de Jericó “como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico”[31]

17. Pero en este punto debió la Corte asumir un segundo interrogante, igualmente determinante para el Estado multicultural y pluralista definido en la Carta de 1991 y que surgía inevitable a partir de los considerandos recién mencionados: ¿Puede celebrarse y conmemorarse una forma de diálogo intercultural cuando esa celebración se hace únicamente desde la óptica, valores y forma de ver el mundo de uno de los hablantes?

Aunque es fácil responder “no” a esa pregunta desde un punto de vista extra jurídico, señalando que no tiene sentido la reconstrucción de la memoria (conmemoración) y la celebración de un diálogo de dos (la redundancia es necesaria) con base en los recuerdos y lengua de uno solo, resulta que en el caso de estudio en el diálogo los hablantes son también comunidades de identidad étnica diferenciada, sujetos de especial protección constitucional y titulares de derechos fundamentales, en tanto colectivos que defienden modos distintos de ver el mundo, tradiciones y creencias espirituales distintas a las de la mayoría; derechos que la jurisprudencia de esta Corte ha asociado a la supervivencia de esas comunidades y a la preservación de distintos modos de ver el mundo y asumir un plan de vida buena (cosmovisiones), como fundamento del Estado constitucional colombiano, circunstancias que exigían de la Corte Constitucional una respuesta jurídica más amplia y más compleja.

La respuesta jurídica, entonces, se encuentra en nuestro orden constitucional, bajo una forma imperativa: toda medida que celebre, conmemore, reconstruya una forma de diálogo intercultural con comunidades étnicas diferenciadas debe ser consultada antes de su

implementación. Por supuesto, si aparte de existir una afectación directa a la comunidad, esta debe calificarse como intensa, debe evaluarse si es necesario acudir al consentimiento informado. Ver, sobre este punto, las sentencias T-769 de 2009 y T-376 de 2012.

Así pues, si la Corte consideró que la celebración del diálogo intercultural era un propósito del Legislador y un contenido protagónico de la Ley 1710 de 2014”[32] y esa conmemoración (ese acto de hacer memoria) solo puede narrarse a partir de las vivencias del pueblo mayoritario y de los pueblos que, en su momento, hicieron parte del diálogo intercultural iniciado por la Madre Laura Montoya, no era posible alcanzar ese propósito, ni constitucionalmente válido, celebrarlo con una sola voz.

En ese marco, reiteramos la posibilidad de recuperar la memoria y de exaltar la relación de diálogo de la Madre Laura Montoya con tales comunidades es, sin lugar a dudas, una medida que los afecta directamente. Tiene que ver con sus derechos a la participación, a la exigencia de respeto por las diferencias culturales y, muy especialmente, a la reconstrucción de hechos que forjaron su identidad actual. (Su ethos como comunidad, en términos de la sentencia C-175 de 2009, pronunciamiento hito en materia de consulta previa de medidas legislativas).

18.Lo expuesto nos permite entonces concluir la aclaración de voto con la siguiente reflexión. En ocasiones es factible defender la validez de medidas legislativas con un contenido religioso, porque existen cosas sagradas en democracia. En esta oportunidad debemos rescatar que entre esas cosas sagradas se encuentran el pluralismo y la participación de los pueblos indígenas y las comunidades negras, palenqueras, raizales y rom en las decisiones que los afectan. Y nos parece difícil concebir un asunto en el que la afectación directa sea más evidente, que el caso de una medida de reconstrucción y celebración de una parte de su historia.

19.Así las cosas, es oportuno indicar que, con independencia del problema jurídico resuelto por la Corte Constitucional en este caso, corresponde a las autoridades administrativas adelantar el trámite de consulta previa, antes de implementar cualquier medida que afecte directamente a las comunidades negras e indígenas, como ocurre con aquellas que pretenden conmemorar un diálogo intercultural.

III. Salvamento parcial de voto

20.En las sesiones de Sala Plena en las que se discutió la constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014 (en general) y de cada uno de sus artículos (individualmente considerados) planteamos algunos puntos que no fueron acogidos por la mayoría.

Consideramos, en primer término, que debió declararse inexecutable la expresión “como ilustre santa colombiana”, contenida en el título de la ley, pues condiciona la interpretación de las demás normas y puede dar lugar a entender que la ley solo se dictó con un fin y un contenido religioso. Ello resulta contradictorio con el alcance de la decisión adoptada en la sentencia C-948 de 2014 y con el esfuerzo hermenéutico desplegado por la Corte, a partir del cual concluyó que la ley involucra propósitos variados, al menos dos de ellos protagónicos, y que puede concebirse de una forma incluyente y respetuosa del pluralismo religioso y el multiculturalismo que definen nuestro sistema constitucional.

21.En segundo lugar, señalamos que los artículos 7o y 8o, inciso primero, no respetan el principio de unidad de materia, pues involucran el desarrollo de obras públicas y decisiones propias del Gobierno Nacional, como la definición de prioridades en materia de turismo, asunto que no guarda relación alguna con la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui. Especialmente, consideramos preocupante que la definición o priorización de una obra pública, como una carretera, dependa de si el municipio o los municipios que se verán beneficiados por esa obra tuvieron la suerte de tener entre sus ciudadanos ilustres, la persona a quien se le rinden honores por vía legislativa.

22.Aclaramos que la posición que presentamos sobre estos artículos no nos llevan a negar de plano cualquier posible desarrollo de obras públicas en una ley de honores. Si, a manera de ejemplo, los honores se rinden a un municipio, puede resultar plausible que se adelante algún tipo de obra, siempre que no se violen las reglas sobre la iniciativa gubernamental en la definición del gasto y no se produzca una intromisión legislativa en asuntos propios del poder Ejecutivo, como ocurre en esta oportunidad.

23.En lo concerniente al primer inciso del artículo 8o, estimamos que la mayoría desconoció un principio y una subregla jurisprudencial, de acuerdo con los cuales la autorización del Congreso al Gobierno Nacional para establecer una partida presupuestal es válida, pero no lo es una orden perentoria.

En ese sentido, el verbo “promoverá”, utilizado en el artículo 8° interpretado dentro de su

contexto, es decir, en el marco de una orden perentoria al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para establecer un plan de desarrollo turístico para Jericó, debió llevar a la Sala a comprobar la violación de los principios de unidad de materia e iniciativa del gasto, previamente mencionados.

IV. Punto aparte. El artículo 6o de la Ley 1710 de 2014.

24.El artículo 6o de la ley amerita una aclaración por separado. En su redacción original se percibían, a la vez, la complejidad de propósitos y sentido de la ley 1710 de 2014 y los problemas de constitucionalidad que se desprenden de la regulación. El homenaje a la Madre Laura Montoya se concreta, en ese artículo, en la construcción de una estatua en el municipio de Dabeiba, al cual calificaba el Legislador como “la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico”.

25. Con acierto, la Sala Plena declaró la inexecutable de ese enunciado, por ser incompatible con los principios de igualdad entre culturas, diversidad cultural y pluralismo. Sin embargo, es preciso explicar mejor esa afirmación, apenas esbozada en la decisión finalmente acogida por la mayoría.

Dejando de lado la veracidad histórica de las expresiones escogidas por el legislador, al hablar de Jericó (Antioquia) como la “cuna para la evangelización” y su decisión de extender la exclamación a “América ” y “el mundo moderno “, resultaba claro que en ese artículo el Congreso de la República dejaba de lado la figura pública de la Madre Laura Montoya para adherirse a la celebración de un proceso histórico muy complejo y ajeno a un Estado pluralista y multicultural, tal como lo admitió la Sala Plena al declarar la inexecutable del enunciado.

Debe recordarse entonces que la Corte aceptó la celebración de un modo de diálogo intercultural asumido por la Madre Laura en una época histórica determinada, valorando sus actuaciones desde esa perspectiva. Pero aclaramos también que ello no implica que el Legislador pueda, actualmente, unirse a lógicas previas y contrarias a la Constitución.

En contra de lo expuesto, en ese enunciado el Congreso de la República decidió mostrar el hecho histórico de la evangelización como algo favorable que se entrega a los indígenas (“para los indígenas “).

26. La evangelización, sin embargo, concebida como el proceso por el cual se lleva a culturas diversas el modo de ver el mundo (la palabra) propia de la religión católica es un fenómeno en sí mismo problemático a la luz de la prohibición de discriminación racial, pues supone que una cultura puede llevar a otra la verdad y, por lo tanto, ubica a la primera en posición de superioridad frente a la segunda.

27. En ese contexto, es oportuno señalar que la discriminación racial cobija cualquier tipo de práctica que origine o reproduzca relaciones de subordinación entre grupos con base en criterios raciales.

Aunque tradicionalmente el concepto de raza suele asociarse al color de la piel u otras características físicas como la forma del cabello o determinados rasgos faciales de las personas, pues históricamente esas cualidades fueron utilizadas para diferenciar grupos humanos y crear relaciones de dominación entre ellos, la raza no solo se refiere al fenotipo o la apariencia física, sino que existe un trasfondo cultural que liga esas características con los patrones de comportamiento y socialización de los distintos pueblos.

28. Este concepto puede entonces abarcar elementos tales como la lengua, la religión, el modo de vestir, el linaje o el origen familiar, pues estos también han sido utilizados para justificar tratamientos desiguales, basados en la supremacía de un grupo sobre otros y, por lo tanto, discriminatorios[33].

29. Precisamente, la evangelización cristiana de los pueblos indígenas y las personas esclavizadas en América tuvo origen en el marco de un proyecto colonial cimentado sobre la (supuesta) superioridad del hombre blanco cristiano, inmerso en determinada tradición cultural, sobre pueblos a los que fueron llamados 'incivilizados' y a los que se atribuyeron prácticas culturales y modos de vida inferiores, lo que denota el contenido ideológico del proceso histórico al que se hace referencia.[34]

30. La evangelización partía de entender el cristianismo como única creencia religiosa válida, en desconocimiento de las demás formas de vida y concepciones de lo bueno y lo justo, y de la espiritualidad que hacía parte de las tradiciones de pueblos sometidos[35] Por ello, la conversión al cristianismo durante la época cultural no tenía su origen, ordinariamente, en una decisión libre y consciente del individuo[36]

31. Por ello, la expresión que fue declarada inexecutable no solo desconocía la igualdad entre culturas, la diversidad y el pluralismo religioso y cultural, sino que además involucraba un desconocimiento de la prohibición de discriminación racial contenida en la Carta Política y el derecho internacional de los derechos humanos.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

[2] Sobre la materia, entre la extensa jurisprudencia, se puede consultar las sentencias C-600 de 2010 y C-774 de 2001.

[3] C-178 de 2014.

[4] MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa.

[5] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa.

[6] En las opiniones disidentes previas hemos hecho hincapié en la defensa de una concepción de la cuestión religiosa compleja, como es complejo el entramado de artículos constitucionales en el que esta se desenvuelve y dentro del cual pueden tejerse distintas tensiones normativas. Así, un mínimo a considerar en esta materia involucra (i) la libertad de toda persona de acoger una religión determinada o de no hacerlo. Es decir, la libertad de elegir aquello que escoge como respuesta última a las cuestiones fundamentales de su existencia desde una dimensión trascendente, sin que ello se agote en la abstención estatal, pues eventualmente puede involucrar obligaciones de protección frente a injerencias de terceros, y de garantía, cuando sean necesarias para la práctica religiosa; (ii) la igualdad entre credos religiosos, aspecto que involucra también el principio de igualdad general (artículo 13 CP) y se relaciona con la igualdad entre culturas (artículo 70 CP) y (iii) el pluralismo religioso o la aceptación de distintas formas de concebir el mundo, la existencia

o los modos de vida buena (artículos 1º, 2º y 70).

[7] Ver, entre otras, las sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009, SU-383 de 2003 y T-376 de 2012.

[8] Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

[9] La Sala Plena explicó en la sentencia C-463 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) cómo las notas distintivas de la Ley 89 de 1890, evidentemente discriminadoras e irrespetuosas de la diferencia fueron posteriormente interiorizadas por sus propios destinatarios, los pueblos indígenas, y apropiado su contenido normativo mediante una interpretación audaz de las mismas, bajo la figura señera del indígena caucano Manuel Quintín Lame, y posteriormente, aprovecharon sus normas como fundamento para la defensa de sus tierras y autonomía.

[10] La propia OIT presenta un paralelo entre los convenios 107 y 169 de la OIT, en los siguientes términos:

Convenio 107 de 1957

Convenio 169 de 1989

Se basa en el supuesto que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades temporarias destinadas a desaparecer con la ‘modernización’

Se basa en la creencia que los pueblos indígenas constituyen sociedades permanentes.

Hace referencia a ‘poblaciones indígenas y tribales’.

Hace referencia a ‘pueblos indígenas y tribales’. (Se trata de una diferencia trascendental en tanto uno de los principios esenciales del derecho internacional es la autodeterminación de los pueblos y no de las poblaciones. Esta orientación demuestra entonces el interés explícito por ampliar el alcance de la autonomía de los pueblos originarios).

Fomentaba la integración.

Reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural.

[11] Omito cualquier referencia teórica, pues no deseo iniciar una discusión sobre el sentido de la palabra “diálogo”. Solo quiero resaltar que no todo tipo de relación de intercambio de enunciados puede concebirse como un diálogo intercultural. Con la expresión acto de habla deseo rescatar la riqueza de esa interacción, pues en ella no solo se transmite información sino que se entretajan todo tipo de propósitos, sentimientos o intercambios.

[12] Utilizo, con alguna libertad esta idea, tomada del autor Will Kimlicka.

[13] Cabe decir que esta regla debe aplicarse siempre bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Esta regla se utilizó y aplicó en este caso, donde concurría con la celebración religiosa, el trabajo como literata y docente de la Madre Laura Montoya.

[14] De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, conmemorar significa “hacer memoria”.

[15] En este sentido, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 1.1. señala: “En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje y origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

[16] Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. Declaración y Programa de Acción de Durban, párrafos 13 a 19.

[18] Liliana Crespi. Cristianismo y Esclavitud. Discusiones sobre la Evangelización de los Esclavos en Hispanoamérica. Revista Memoria y sociedad. Vol. 7, No. 15. Págs. 125 a 131.

[19] Sentencia C-152 de 2003. M.P.: Manuel José Cepeda.

[20] Sentencia C-133 de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza.

[21] Sentencia C-390 de 1996. M.P.: José Gregorio Hernández.

[22] MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa.

[23] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. María Victoria Calle Correa.

[24] En las opiniones disidentes previas hemos hecho hincapié en la defensa de una concepción de la cuestión religiosa compleja, como es complejo el entramado de artículos constitucionales en el que esta se desenvuelve y dentro del cual pueden tejerse distintas tensiones normativas. Así, un mínimo a considerar en esta materia involucra (i) la libertad de toda persona de acoger una religión determinada o de no hacerlo. Es decir, la libertad de elegir aquello que escoge como respuesta última a las cuestiones fundamentales de su existencia desde una dimensión trascendente, sin que ello se agote en la abstención estatal, pues eventualmente puede involucrar obligaciones de protección frente a injerencias de terceros, y de garantía, cuando sean necesarias para la práctica religiosa; (ii) la igualdad entre credos religiosos, aspecto que involucra también el principio de igualdad general (artículo 13 CP) y se relaciona con la igualdad entre culturas (artículo 70 CP) y (iii) el pluralismo religioso o la aceptación de distintas formas de concebir el mundo, la existencia o los modos de vida buena (artículos 1º, 2º y 70).

[25] Ver, entre otras, las sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009, SU-383 de 2003 y T-376 de 2012.

[26] Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

[27] La Sala Plena explicó en la sentencia C-463 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) cómo las notas distintivas de la Ley 89 de 1890, evidentemente discriminadoras e irrespetuosas de la diferencia fueron posteriormente interiorizadas por sus propios destinatarios, los pueblos indígenas, y apropiado su contenido normativo mediante una interpretación audaz de las mismas, bajo la figura señera del indígena caucano Manuel

Quintín Lame, y posteriormente, aprovecharon sus normas como fundamento para la defensa de sus tierras y autonomía.

[28] La propia OIT presenta un paralelo entre los convenios 107 y 169 de la OIT, en los siguientes términos:

Convenio 107 de 1957

Convenio 169 de 1989

Se basa en el supuesto que los pueblos indígenas y tribales eran sociedades temporarias destinadas a desaparecer con la ‘modernización’

Se basa en la creencia que los pueblos indígenas constituyen sociedades permanentes.

Hace referencia a ‘poblaciones indígenas y tribales’.

Hace referencia a ‘pueblos indígenas y tribales’. (Se trata de una diferencia trascendental en tanto uno de los principios esenciales del derecho internacional es la autodeterminación de los pueblos y no de las poblaciones. Esta orientación demuestra entonces el interés explícito por ampliar el alcance de la autonomía de los pueblos originarios).

Fomentaba la integración.

Reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural.

[30] Utilizo, con alguna libertad esta idea, tomada del autor Will Kimlicka.

[31] Cabe decir que esta regla debe aplicarse siempre bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Esta regla se utilizó y aplicó en este caso, donde concurría con la celebración religiosa, el trabajo como literata y docente de la Madre Laura Montoya.

[32] De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, conmemorar significa “hacer memoria”.

[33] En este sentido, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 1.1. señala: “En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje y origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

[34] Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. Declaración y Programa de Acción de Durban, párrafos 13 a 19.

[35] María Cristina Navarrete, Génesis y Desarrollo de la Esclavitud en Colombia Siglos XVI y XVII. Programa Editorial Universidad del Valle. Págs. 313 y siguientes.

[36] Liliana Crespi. Cristianismo y Esclavitud. Discusiones sobre la Evangelización de los Esclavos en Hispanoamérica. Revista Memoria y sociedad. Vol. 7, No. 15. Págs. 125 a 131