

Sentencia C-664/16

REESTRUCTURACION DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE SENA-Participación de un delegado de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos nacional y regionales desconoce el pluralismo, el carácter laico del estado colombiano y la libertad religiosa y de cultos/PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Inexistencia de cosa juzgada constitucional

PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Debe excluirse el carácter mayoritario de la Iglesia Católica/PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-No desarrolla el pluralismo en igualdad de condiciones frente a otras religiones/PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Desconoce el pluralismo regulado en la Constitución de 1991

PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Contraría el carácter laico del Estado

Debe concluirse que la inclusión de un representante de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos nacional y regionales del SENA, prevista en el numeral 4 del artículo 7 y el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 119 de 1994, contraría el carácter laico del Estado colombiano, no sólo en razón de la intención del legislador al adoptar dichas normas, cual fue la difusión, a través de la educación, de los valores católicos y la justicia cristiana, sino también por el efecto de confusión o entrelazamiento simbólico de las funciones públicas, con las actividades religiosas. Se trata, en estos términos, de una medida que genera un trato inconstitucional respecto de una iglesia, en detrimento de las otras legalmente reconocidas y desconoce, por consiguiente, el mandato de trato igual respecto de las diferentes confesiones religiosas, por parte del Estado.

REESTRUCTURACION DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Sentencia proferida por el Consejo de Estado no constituye cosa juzgada constitucional/ACCION DE NULIDAD POR

INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia del Consejo de Estado/DECISIONES ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE ESTADO-Hacen tránsito a cosa juzgada constitucional/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FRENTE A LA ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD-Precedente en la sentencia C-400 de 2013/ACCION PUBLICA DE INEXEQUIBILIDAD-No es posible trasladar los efectos de cosa juzgada constitucional al Consejo de Estado/CORTE CONSTITUCIONAL-Fallos dictados en ejercicio del control jurisdiccional tienen la calidad de “constitucional”

Decisión del Consejo de Estado no constituye una cosa juzgada constitucional que ate a esta Corte y que excluya en el presente caso su competencia para proferir un pronunciamiento de fondo, por las razones que pasan a exponerse. A pesar de que en el ejercicio de sus funciones, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sea garante de la supremacía constitucional y, por consiguiente, en las distintas acciones cuyo objeto es la nulidad de un acto administrativo, está legitimada para examinar la constitucionalidad del mismo y, dado el caso, anularlo por inconstitucionalidad, sus decisiones no hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en los términos del artículo 243 de la Constitución Política. Por esta razón, la sentencia C-400 de 2013 declaró inexecutable la atribución del efecto de cosa juzgada constitucional que el inciso 3 del artículo 189 del CPACA atribuía a las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad. Consideró la Corte Constitucional que “en virtud de los artículos 242, 243 y 244 superiores, que regulan los procesos que se promuevan ante la Corte Constitucional, entre ellos, los derivados de las acciones públicas de inexecutable que instaure cualquier ciudadano, no es posible trasladar los efectos de cosa juzgada constitucional al Consejo de Estado por carecer de la potestad de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional. Advierte entonces esta Corte que el efecto de cosa juzgada constitucional, expandido en el inciso 3° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 a las sentencias de nulidad que profiere el Consejo de Estado, no se aviene a la Constitución, por cuanto la calidad “constitucional” únicamente está instituida, de manera orgánica y expresa, a los fallos que la Corte Constitucional profiera en ejercicio de su control jurisdiccional (inciso 1° del artículo 243 superior)” (negrillas no originales). Respecto de la sentencia en cuestión, debe aclararse que fue proferida en virtud de una acción de nulidad simple que controló la constitucionalidad de la norma demandada y no de una acción de nulidad por inconstitucionalidad. No obstante, la conclusión respecto de la ausencia de cosa juzgada constitucional, presente en la sentencia C-400 de 2013, si bien se refería

directamente a la acción de nulidad por inconstitucionalidad, concluyó de manera general que ninguna decisión del Consejo de Estado hace tránsito a cosa juzgada constitucional, al tratarse de un atributo orgánicamente reservado a las sentencias de la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Se trata entonces de una decisión tomada en ejercicio del control desconcentrado de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, ejercido en este caso por el Consejo de Estado, que hizo tránsito a cosa juzgada, pero que no reviste la fuerza de la cosa juzgada constitucional, ni material, ni formal.

CARACTER LAICO DEL ESTADO COLOMBIANO Y LIBERTAD RELIGIOSA-No excluyen la posibilidad de establecer relaciones entre las iglesias y el estado

CORTE CONSTITUCIONAL-Garante del laicismo del Estado/PRINCIPIO DE LAICIDAD-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE LAICIDAD-Invocación a la protección de Dios que se hace en el preámbulo de la Constitución de 1991, tiene carácter general y no a una iglesia en particular

PRINCIPIO DE LAICIDAD-Subreglas

PRINCIPIO DE LAICIDAD-No es una garantía unidireccional en beneficio exclusivo de las iglesias o el Estado/PRINCIPIO DE LAICIDAD-Respeto de las autonomías recíprocas entre las iglesias y el Estado/PRINCIPIO DE LAICIDAD-Evita la intervención y fiscalización estatal respecto de las iglesias/PRINCIPIO DE LAICIDAD-Garantiza la independencia mutua entre las iglesias y el Estado

LAICIDAD ESTATAL-No significa indiferencia frente a las distintas congregaciones religiosas/LEY ESTATUTARIA DE LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Relaciones armónicas y de común entendimiento del Estado con las iglesias y confesiones religiosas existentes/PRINCIPIO DE LAICIDAD-Decisión libre y autónoma de las congregaciones religiosas, de negarse a establecer relaciones con el Estado

ESTADO Y CONFESIONES RELIGIOSAS-Relaciones admisibles desde el punto de vista constitucional

NEUTRALIDAD DEL CARACTER LAICO DEL ESTADO-Criterio secular de las relaciones Estado iglesias/RELACIONES ESTADO IGLESIAS-Constitucionalidad bajo el criterio

secular/RELACIONES ESTADO IGLESIAS-Control de constitucionalidad concreto

ESTADO Y CONFESIONES RELIGIOSAS-Respeto de la igualdad

IGUALDAD RELIGIOSA FRENTE A LA LIBERTAD DE CULTOS-Parte integral del principio de laicidad en igualdad de condiciones/IGUALDAD RELIGIOSA-Excluye el trato privilegiado que favorezca a determinada congregación

PRINCIPIO DE LAICIDAD-Excluye el tratamiento privilegiado de la religión mayoritaria/ESTADO LAICO-Improcedencia de trato discriminatorio a otras religiones o confesiones aunque sea la religión católica la mayoritaria

ESTADO LAICO EN LA CONSTITUCION DE 1991-Supresión de la incompatibilidad entre las funciones públicas y eclesiásticas/PARTICIPACION RELIGIOSA EN INSTANCIA DIRECTIVA DE INSTITUCION PUBLICA-No contraría la Constitución

PARTICIPACION RELIGIOSA EN INSTANCIA DIRECTIVA DE INSTITUCION PUBLICA-Control constitucional según el modelo de separación constitucional entre el Estado y la religión de Estados Unidos

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Conformación plural de los órganos de dirección del SENA

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Objetivo/SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Función

IGLESIA CATOLICA-Función social en la educación del país

PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Intención de la inclusión y efecto que produce su participación/PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Confusión inadmisible entre las funciones estatales y la misión de la Iglesia

En la Constitución Política de 1991, son la supremacía constitucional, así como el respeto de las diferencias, los elementos de cohesión social que permiten la convivencia pacífica y el

desarrollo libre de las potencialidades de todas las personas, alrededor de los valores democráticos de la sociedad civil. Debe recordarse que la palabra religión significa etimológicamente unión, al tener origen en relegere (reunir, recoger) y religare (ligar, liar, religar). En este sentido, el factor de unión republicano es la democracia y la tolerancia por las distintas creencias, prevalida de la neutralidad del Estado frente a los distintos fenómenos religiosos. En este sentido, sin desconocer la importancia que ha tenido en el país la iglesia católica en la educación de los colombianos y en particular la moral cristiana, debe concluirse que éste no fue el hecho que condujo al legislador a la expedición de las normas controvertidas y no se verificó una “justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente”. Se trata de una participación preconstitucional, mantenida en las distintas reformas, por la inercia del funcionamiento de la institución. Se verifica una situación de confusión simbólica y funcional en el caso bajo estudio, en la medida en la que la participación discutida se realiza, en representación de la Conferencia Episcopal, órgano máximo de la Iglesia Católica en el país, conformado por la reunión de los obispos del país. A pesar de que, como lo advierten algunos intervinientes, esta participación es minoritaria y no tiene por sí sola la facultad de tomar decisiones, no debe olvidarse que la participación en juntas o consejos directivos, a través del envío de pleno derecho de un representante, es considerado como un mecanismo de tutela administrativa, lo que implica que se trata, sin duda alguna, de un instrumento para tener influencia en la toma de las decisiones fundamentales de la entidad. Por demás, son justamente los consejos directivos los encargados de determinar las políticas de funcionamiento de la institución, en las que necesariamente el representante de la Iglesia Católica busca que dichas políticas públicas estén acordes con los valores que ésta defiende, tal como lo indicaban explícitamente las normas preconstitucionales que inicialmente regulaban la organización y funcionamiento del SENA, como quedó explicado. En estos términos, la participación en representación de la Conferencia Episcopal, en la dirección del establecimiento público encargado de la formación técnica de los colombianos, determina una confusión constitucionalmente inadmisibles entre las funciones estatales y la misión de la Iglesia.

LIBERTAD RELIGIOSA-Deber de neutralidad del Estado

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Referencia histórica frente a la participación de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos del SENA/SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Reformas de la normatividad a partir de la Constitución de 1991

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-Servicio público de educación debe ser laico

PRINCIPIO DE LAICIDAD-Contravención por la participación de cualquier confesión religiosa en la dirección de un establecimiento público que presta el servicio laico de educación

PARTICIPACION DE UN DELEGADO DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS NACIONAL Y REGIONALES DEL SENA-Inconstitucionalidad por cuanto se hace en nombre y representación de una congregación religiosa

Expediente: D-11479

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 7, el numeral 2 del artículo 8 y el artículo 17 (parcial) de la Ley 119 de 1994.

Actor: Miguel Ángel Garcés Villamil.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 241.5 de la Constitución, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, el ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 7, numeral 2 del artículo 8 y el artículo 17 (parcial) de la Ley 119 de 1994 Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Mediante providencia del 16 de junio de 2016, el Magistrado sustanciador dispuso: admitir

la demanda contra los artículos demandados al constatar que se reunían los requisitos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y comunicar, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la iniciación del mismo al Presidente de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho.

Se invitó a participar en el presente juicio al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, a la Conferencia Episcopal de Colombia, a la Iglesia Evangélica Luterana de Colombia, a la Iglesia Adventista del Séptimo Día Movimiento de Reforma, a la Iglesia Movimiento Misionero Mundial, a la Iglesia de Dios Ministerial, a la ONG Colombia diversa, a la ONG Dejusticia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a la facultad de derecho de la Universidad de la Sabana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la facultad de derecho de la Universidad Libre, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la presente demanda.

A. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto del numeral 4 del artículo 7, numeral 2 del artículo 8 y del artículo 17 de la Ley 119 de 1994, Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Las normas acusadas se transcriben a continuación y se resaltan las partes demandadas:

LEY 119 DE 1994

(febrero 9)

Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones

“ARTÍCULO 7o. CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL. El Consejo Directivo Nacional estará integrado por:

(...)

4. Un representante de la Conferencia Episcopal.

(...)”

“ARTÍCULO 8o. DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL. Los miembros que representan a los sectores diferentes al Gobierno Nacional en el Consejo Directivo Nacional, serán designados para períodos de dos años, así:

(...)

2. El representante de la Conferencia Episcopal por el mismo organismo.

(...)”.

“ARTÍCULO 17. CONSEJOS REGIONALES. Los Consejos Regionales estarán integrados por representantes de las mismas entidades y organizaciones que conforman el Consejo Directivo Nacional, establecidos en la región, en igual proporción, designación y período

(...)”.

El ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil solicita a esta Corte declarar la inexequibilidad de las disposiciones demandadas, al considerar que desconocen los artículos 1, 2, 13 y 19 de la Constitución Política. En su escrito de demanda, el ciudadano argumenta que tratándose de un establecimiento público que tiene por misión cumplir la función estatal de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, a través de la formación, la obligación legal de incluir un representante de la iglesia católica romana en los órganos directivos nacional y regionales, contraría el carácter laico y pluralista del Estado

colombiano, que impone neutralidad religiosa del Estado. Según el demandante, esta norma afecta la consecución de los fines del Estado, en particular el de hacer efectivos los derechos y garantías reconocidos a las personas, en este caso, la libertad religiosa ya que “no están protegiendo las creencias que no pertenecen a la iglesia católica romana debido a que están estimulando la participación de esa iglesia en la construcción de políticas públicas que les serán aplicables” y otorga un trato privilegiado a una determinada confesión religiosa, respecto de las otras, lo que contraría el tenor del artículo 19 de la Constitución, en lo relativo a la igualdad de las distintas confesiones ante la ley, así como, de manera más general, el principio de igualdad, el que también se predica del trato dado por el Estado a las distintas confesiones. Con esta argumentación, la demanda sostiene que la participación de un miembro de la Conferencia episcopal colombiana en los órganos directivos del SENA solamente se explicaría si estuviéramos en un Estado confesional el que, no encuentra sustento en la Constitución vigente y, por el contrario, la desconoce.

C. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

a. Servicio Nacional de Aprendizaje SENA

La intervención enviada en nombre del SENA[1], solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas[2]. Con este fin, realiza una reseña histórica del SENA en la que da cuenta de la importancia que desde sus inicios ha tenido la Iglesia Católica en el funcionamiento de la entidad, a tal punto que en la parte considerativa del acto de creación, Decreto Ley 118 del 21 de junio de 1957, expedido por la Junta Militar de Gobierno, se lee como considerando “5. Que la doctrina social-católica recomienda el establecimiento del subsidio familiar como medio de fortalecimiento de la familia”. Explica que la institución fue fundada para ofrecer formación técnica al empleado “siempre fundado en los principios sociales, éticos y religiosos, estos últimos, inspirados siempre en los promulgados por la iglesia católica”. Señala que el Decreto 164 de 1957 organizó el SENA con el fin de formar personas útiles “por supuesto siempre dentro de los principios de la justicia cristiana”, algo reiterado expresamente por el artículo 2 del Decreto 3132 de 1968.

El interviniente resalta el papel histórico que ha cumplido la iglesia católica en la educación de los colombianos, desde la conquista, y resalta el carácter mayoritario de esta institución

en el país, por lo que “resulta fundamental el papel que esta cumple dentro del ciclo cultural del Estado en términos de educación social y valores, los cuales profesa”. En su concepto, las normas demandadas no son inconstitucionales porque el representante de la Conferencia Episcopal “no actúa precisamente como entidad religiosa desplegando actividades o acciones relacionadas con la filosofía de la Iglesia Católica, ni mucho menos imparte instrucción o educación religiosa católica ni celebra su culto bajo dicha investidura, pues se insiste, su rol se limita a las funciones asignadas al Consejo Directivo”.

En su opinión, la participación de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA se justifica por la tradición y experiencia de la Iglesia Católica en los procesos educativos, como una forma de colaboración con el Estado “y no por la filosofía que profesa la iglesia católica, es decir, no por la religión misma, por su visión religiosa ni por una adhesión a un determinado credo, sino precisamente por su visión educativa y formadora”. Para justificar esta afirmación, el concepto enlista las funciones del Consejo Directivo del SENA. Para él, la participación del representante de la Conferencia Episcopal se explica en el contexto pluralista de la conformación del órgano directivo, en el que también hay representantes de distintos gremios y sectores sociales. Refiere un artículo de un profesor de Derecho Eclesiástico donde se explica la diversidad de las congregaciones eclesásticas presentes en Colombia y se argumenta que el principio de igualdad entre ellas no exige un trato igual, o “igualitarismo”, sino uno adaptado a sus especificidades. En cuanto a la religión católica, el interviniente explica que la participación de ésta en la dirección del SENA “ha resultado como garante de una posición mayoritaria del pueblo colombiano”. Explica que el proyecto de la ley que se convertiría en 119 de 1994 fue elaborado por representantes de los trabajadores y de los gremios los que consensuadamente, y con la participación del Congreso, mantuvieron la representación de la Iglesia Católica en la dirección del SENA. Sostiene que las distintas instituciones que participaron en la elaboración de la ley, “en uso de su libertad de creencia y culto, sugieren como tradicional, mayoritaria del Estado Colombiano, por su vocación y capacidad de desarrollo educativo, precisamente al representante de la Iglesia Católica”. De esta manera, el interviniente insiste en el carácter mayoritario de esta religión, ya que, a pesar de la libertad de cultos “no es menos cierto que la iglesia católica es la reconocida como mayoritaria por el Estado Colombiano obedeciendo más a un sentir común del mismo pueblo, y no a un acto discriminatorio del legislador en su momento, y lo más importante, se reconoce el papel fundamental que cumplen en los procesos educativos en todo el territorio nacional”. Con esta

argumentación, en representación del SENA, el interviniente defiende la constitucionalidad de las normas objeto del presente juicio de constitucionalidad.

b. Departamento administrativo de la Función Pública

En representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, la interviniente[3] solicita que la Corte Constitucional decida estarse a lo resuelto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 20 de enero de 1994, rad. 2455, actor: José Antonio Galán Gómez donde se declaró exequible, por los mismos cargos ahora formulados, pero respecto del Decreto 2149 del 30 de diciembre de 1992, Por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Señala que la decisión del Consejo de Estado denegó la solicitud de nulidad en cuanto la norma que determina la participación de un representante de la Conferencia Episcopal en el Consejo Directivo del SENA no tiene relación alguna con la libertad religiosa y, por lo tanto, el cargo no está llamado a prosperar y que, por el contrario, la decisión tomada hace parte de la libertad de configuración reconocida al legislador. La interviniente coteja la norma ahora demandada, con la que fue objeto de control por parte del Consejo de Estado y concluye que hay identidad material que obligaría a la Corte Constitucional, en razón del sometimiento al precedente horizontal, a reconocer la existencia de cosa juzgada y, por consiguiente, a estarse a lo resuelto. De manera subsidiaria, solicita que si se declara la inexequibilidad de las normas demandadas, se difieran sus efectos hasta tanto sea reconformado el Consejo Directivo del SENA.

2. Intervenciones de las universidades y organizaciones académicas

a. Universidad de Caldas

3. Intervenciones ciudadanas y de instituciones privadas

a. Jorge Andrés González Cetina, Jorge Enrique Osorio Reyes y Asociación de Ateos de Bogotá

El presidente de la Corporación Bogotana por el Avance de la Razón y el Laicismo[5] presenta un escrito que coadyuva la demanda. Por su parte, en representación de la Asociación de Ateos de Bogotá, una ciudadana presenta un escrito idéntico al anterior[6].

El mismo escrito es presentado por el ciudadano Jorge Enrique Osorio Reyes[7]. Por esta razón, los tres escritos serán referidos en conjunto. Para argumentar la inconstitucionalidad de las normas demandadas, los ciudadanos citan la sentencia C-350 de 1994 y resaltan los apartes relativos al deber estatal de dar trato igual a las diferentes congregaciones religiosas y el carácter laico del Estado. Sostienen que el deber de neutralidad del Estado ha sido desarrollado por una cantidad importante de sentencias de la Corte Constitucional, las que explican que el Estado no puede dar un trato privilegiado a determinada confesión o favorecerla implícita o explícitamente. Para ellos, el carácter laico del Estado, el que implica el deber de neutralidad frente a las organizaciones religiosas, resulta desconocido al incluir un representante de la Conferencia Episcopal como parte de los Consejos Directivos Nacional y Regional del SENA. En su opinión, no sólo se desconoce la Constitución Política, sino varios instrumentos internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad.

Los intervinientes explican, a través de referencias a casos foráneos, las consecuencias adversas que en su opinión acarrea la promoción estatal de determinadas ideas políticas y religiosas. Agregan que la inconstitucionalidad de las normas demandadas se explica porque al permitir la participación de la iglesia católica en los órganos directivos del SENA, recursos públicos, financiados por todos los ciudadanos, terminan siendo utilizados para favorecer a esta congregación religiosa, lo que afecta el deber de proteger los derechos de las minorías, característico de un Estado Social de Derecho. En su sentir, el favorecimiento otorgado por estas normas a la iglesia católica, conlleva a un trato desigual para los colombianos no católicos.

Por estas consideraciones, solicitan a esta Corte que se declare la inexequibilidad de las normas demandadas, que se reitere el carácter laico del Estado colombiano, que se advierta al Congreso de la República sobre las consecuencias del incumplimiento de este deber de neutralidad y que de la sentencia adoptada se envíen copias al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación. Anexan una lista de sentencias que consideran que sustentan su argumentación.

b. Conferencia Episcopal de Colombia

El secretario general de la Conferencia Episcopal[8] presenta un escrito en el que solicita la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas. Su escrito reseña la historia

del SENA, el carácter pluralista de la conformación de los órganos directivos del mismo, explica las funciones del Consejo Directivo y, precisa por qué, en su concepto, no resulta vulnerada la laicidad del Estado, en el caso concreto.

Así, el escrito explica que el nacimiento del SENA, en 1957, fue resultado de la iniciativa de varias instituciones, entre ellas, la Iglesia Católica. Explica que desde sus comienzos, la Iglesia Católica ha apoyado la institución no para imponer, por esta vía, sus creencias, sino en desarrollo del sentido social de esta institución. Agrega que las funciones sociales del SENA, coinciden con las de la Conferencia Episcopal.

Para el interviniente, la participación de un miembro de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA se explica por el carácter plural de sus órganos directivos, los que incluyen, entre otros, representantes de los industriales, de los comerciantes, de los agricultores, de los sindicatos y de las organizaciones campesinas. Esta conformación sería la manera de reflejar el carácter pluralista del Estado colombiano. En su sentir, sería absurdo concluir que en la conformación del órgano pueden estar representados todos los sectores de la sociedad, salvo una institución religiosa, la que, por demás, su presencia se explica por el origen histórico del SENA. Agrega que excluir al representante de la Conferencia Episcopal sería un acto de discriminación fundado exclusivamente en el hecho de su carácter religioso, lo que sería inconstitucional. Para el interviniente, la demanda incurre en el error de considerar que el Estado colombiano es ateo. Esta afirmación la sustenta en el artículo 2 de la Ley 133 de 1994.

Respecto de las funciones del Consejo Directivo del SENA, explica que ninguna de ellas consiste en la difusión o promoción de ideas religiosas y se refieren, en realidad, al cumplimiento de la misión de la entidad y a su funcionamiento. Resalta que la participación del miembro de la Conferencia Episcopal no es determinante en las decisiones, en cuanto es minoritaria, y se ejerce en igualdad de condiciones respecto de los otros miembros. Sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el carácter laico del Estado no excluye las relaciones entre éste y las organizaciones religiosas, sino que exige que se identifique, en el caso concreto, el carácter secular que justifica la relación. De esta manera, el interviniente concluye que la participación de un miembro de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA tiene una justificación secular que se explica históricamente y en razón de la misión social de la Conferencia Episcopal y esta participación no ha sido

utilizada para favorecer, de manera alguna, a la religión católica en el funcionamiento del SENA. En estos términos, solicita que las normas controvertidas sean declaradas exequibles.

c. Iglesia Evangélica Luterana de Colombia IELCO

El obispo presidente de la Iglesia Evangélica Luterana de Colombia[9] intervino en el proceso para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas[10]. Considera que se trata de una vulneración al mandato de igualdad de trato respecto de las distintas confesiones religiosas por parte del Estado colombiano y afecta el carácter pluralista del mismo, así como la libertad de cultos.

En su concepto, la norma vulnera el principio de igualdad al privilegiar a la iglesia católica respecto de las otras confesiones religiosas, en una actividad como el cumplimiento de las funciones del SENA, importante para el desarrollo económico y social del país. No obstante, solicita a la Corte Constitucional que no declare inexecutable las normas demandadas, porque acarrearía la exclusión del sector religioso en la actividad. Por lo tanto, considera que la decisión más adecuada es una declaratoria de constitucionalidad condicionada, en el sentido de que las normas hacen referencia a “un representante del sector religioso”, el que podrá ser elegido entre las distintas congregaciones en ejercicio de su autonomía y relaciones ecuménicas.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, emitió en su oportunidad el Concepto 6145, por medio del cual solicita que las normas demandadas sean declaradas exequibles. Considera que la participación de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA no tiene connotaciones religiosas, se justifica en razón del carácter relevante de la Iglesia Católica en el sector educativo y, por lo tanto, no implica un privilegio a esta congregación. En su concepto, si bien es cierto a primera vista podría pensarse que el asiento otorgado al representante de la Conferencia Episcopal en el SENA constituye un privilegio para la Iglesia Católica, al menos a nivel simbólico, en realidad, tal conclusión significaría que el Estado no pueda tener ningún tipo de relaciones con las iglesias, a pesar de ser entes relevantes para la sociedad. Sustenta la posibilidad de establecer relaciones iglesia-Estado, en el

artículo 2 de la ley 133 de 1994, estatutaria de la libertad religiosa. Por su parte, el artículo 6 de la misma ley, prohíbe discriminar por motivos religiosos para el acceso a cargos públicos o privados y el artículo 7 autoriza a las congregaciones religiosas a cumplir, entre otras, actividades de educación.

Precisa que es en desarrollo de esas relaciones autorizadas por la ley estatutaria, entre el Estado y las iglesias, la Iglesia Católica ha sido intermediaria para las negociaciones con las FARC. Se trata de relaciones que se explican en el cumplimiento de misiones socialmente relevantes. Agrega que es esta misma misión social la que explica la participación de la Iglesia Católica en la dirección del SENA, la que no tiene la capacidad para alterar la neutralidad del Estado frente a las congregaciones. Explica que la misión del SENA no es de contenido religioso, moral o espiritual, sino la de formación técnica y profesional. Concordantemente, las funciones del Consejo Directivo tienen la misma naturaleza. En este sentido, la participación no religiosa de la Iglesia Católica, no le significa “una ventaja religiosa sobre las demás; sino que su objeto es eminentemente educativo”. Agrega que la presencia de este representante tiene una justificación no religiosa al tratarse de una institución socialmente relevante en materia educativa.

En cuanto a la igualdad entre las distintas confesiones religiosas, la vista fiscal recalca la necesidad de hacer un examen que tome en consideración las particularidades de la Iglesia Católica, para no exigir un trato igual, a sujetos distintos, en una lógica igualitarista. En su concepto, esta es la manera en la que deben interpretarse, en conjunto, los artículos 19 y 13 de la Constitución Política. Considera que la igualdad exigida en el artículo 19, para las iglesias, se refiere a los asuntos de creencias, en los que existe igualdad formal absoluta, mientras que cuando éstas entran en relación con el Estado, por ejemplo en el aspecto cultural, debe aplicarse el artículo 13 de Constitución, el que permite un trato diferenciado. Así, indica que los aspectos religiosos no deben compararse de la misma manera como se comparan los aspectos institucionales o sociales de las iglesias.

Pone también de presente la conformación plural de los órganos de dirección del SENA, lo que “demuestra la pertinencia de la Sociedad Civil en un consejo directivo como el evaluado”, lo que implica tomar en consideración la importancia de la Iglesia Católica en la Educación colombiana. Sostiene que al existir un número importante de instituciones educativas católicas, la participación de la Conferencia Episcopal “resulta ser una forma

idónea para recoger la voz del sector educativo”, al tratarse de un órgano “que recoge la opinión y representatividad de todos los obispos”. El Procurador General cita textualmente una parte importante del documento de intervención del SENA en el presente proceso. Finalmente, invita a la Corte Constitucional a no aplicar el precedente fijado en la sentencia C-1175 de 2004, en la que se declaró inconstitucional la presencia de un miembro de la Iglesia Católica en el comité de clasificación de películas, ya que considera que en ese caso esa participación tenía “una connotación eminentemente moral”, mientras que en el caso del SENA, la participación se explica por su rol en el sector educativo. En estos términos, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra preceptos contenidos en la Ley 119 de 1994, expedida por el Congreso de la República. Es decir, se trata de una norma con rango y fuerza de ley, controlable, por lo tanto, por esta Corte.

B. LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

2. El interviniente que actúa en nombre del Departamento Administrativo de la Función Pública considera que la decisión que debería adoptar la Corte Constitucional, en el presente caso, es la de estarse a lo resuelto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 20 de enero de 1994, rad. 2455, actor: José Antonio Galán Gómez. En esa oportunidad, la sección primera del Consejo de Estado resolvió la acción de nulidad simple respecto del Decreto 2149 de 30 de diciembre de 1992, expedido por el Gobierno Nacional, “Por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA –”. En los artículos 6, numeral 4 y 7 numeral 2 de dicho decreto se encontraban las mismas normas que son ahora objeto de control de constitucionalidad ante la Corte Constitucional. El cargo octavo de la demanda, para solicitar la nulidad del Decreto, se dirigía efectivamente contra estas normas por motivos equivalentes a los aquí expuestos. En efecto, la demanda exponía que “Los artículos 6o. – numeral 4o y 7o. – numeral 2 – del Decreto 2149 son violatorios de los artículos 13 y 19 de la Constitución por cuanto al reglamentar la composición del Consejo Directivo Nacional del

SENA y regular la forma de su designación, establecen que un representante de la Conferencia Episcopal hará parte de dicho Consejo, discriminando las restantes iglesias existentes en nuestro país”. El cargo fue rechazado y, por consiguiente, el Decreto no fue anulado porque se consideró que la norma “Ninguna relación guarda la acusación con la libertad de cultos que se consagra en el artículo 19 de la Constitución”. Además se consideró que “la conformación de los órganos de dirección de una entidad, en este caso de creación legal, como lo es el SENA, mientras no sea una situación reglada por la Constitución, le corresponde determinarla libremente al legislador”.

3. Ahora bien, esta sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado no constituye una cosa juzgada constitucional que ate a esta Corte y que excluya en el presente caso su competencia para proferir un pronunciamiento de fondo, por las razones que pasan a exponerse. A pesar de que en el ejercicio de sus funciones, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sea garante de la supremacía constitucional y, por consiguiente, en las distintas acciones cuyo objeto es la nulidad de un acto administrativo, está legitimada para examinar la constitucionalidad del mismo y, dado el caso, anularlo por inconstitucionalidad[11], sus decisiones no hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en los términos del artículo 243 de la Constitución Política. Por esta razón, la sentencia C-400 de 2013 declaró inexecutable la atribución del efecto de cosa juzgada constitucional que el inciso 3 del artículo 189 del CPACA atribuía a las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad. Consideró la Corte Constitucional que “en virtud de los artículos 242, 243 y 244 superiores, que regulan los procesos que se promuevan ante la Corte Constitucional, entre ellos, los derivados de las acciones públicas de inexecutable que instaure cualquier ciudadano, no es posible trasladar los efectos de cosa juzgada constitucional al Consejo de Estado por carecer de la potestad de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional || Advierte entonces esta Corte que el efecto de cosa juzgada constitucional, expandido en el inciso 3° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 a las sentencias de nulidad que profiere el Consejo de Estado, no se aviene a la Constitución, por cuanto la calidad “constitucional” únicamente está instituida, de manera orgánica y expresa, a los fallos que la Corte Constitucional profiera en ejercicio de su control jurisdiccional (inciso 1° del artículo 243 superior)” (negritas no originales). Respecto de la sentencia en cuestión, debe aclararse que fue proferida en virtud de una acción de nulidad simple que controló la constitucionalidad de la norma demandada y no de una acción de nulidad por inconstitucionalidad. No obstante, la conclusión respecto de la

ausencia de cosa juzgada constitucional, presente en la sentencia C-400 de 2013, si bien se refería directamente a la acción de nulidad por inconstitucionalidad, concluyó de manera general que ninguna decisión del Consejo de Estado hace tránsito a cosa juzgada constitucional, al tratarse de un atributo orgánicamente reservado a las sentencias de la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Se trata entonces de una decisión tomada en ejercicio del control desconcentrado de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, ejercido en este caso por el Consejo de Estado, que hizo tránsito a cosa juzgada, pero que no reviste la fuerza de la cosa juzgada constitucional, ni material, ni formal.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

5. Las normas controvertidas de la Ley 119 de 1994 tienen por objeto organizar los órganos directivos del SENA, en el ámbito nacional y territorial. Para esto, incluyen la participación en los Consejos Directivos nacional y regionales, de un representante de la Conferencia Episcopal. Esta situación plantea el siguiente problema jurídico:

¿Contraviene el carácter pluralista y laico del Estado colombiano, la libertad religiosa y la igualdad entre las distintas confesiones religiosas, el incluir un representante de la Conferencia Episcopal, como parte de los Consejos Directivos Nacional y Regionales del SENA?

Para responder a este problema jurídico y, determinar por esta vía la constitucionalidad de las normas demandadas, esta Corte reiterará que (i) el carácter laico del Estado colombiano y la libertad religiosa no excluyen la posibilidad de establecer relaciones entre las iglesias y el Estado, aunque (ii), dichas relaciones deben respetar una serie de condiciones para ser constitucionalmente admisibles.

D. EL CARÁCTER LAICO DEL ESTADO COLOMBIANO Y LA LIBERTAD RELIGIOSA NO EXCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER RELACIONES ENTRE LAS IGLESIAS Y EL ESTADO

6. Colombia ya no es un Estado confesional, como lo fue durante más de cien años, en vigencia de la Constitución Nacional de 1886[12] e incluso antes[13], con excepción del período comprendido entre 1853 y 1886[14]. La Constitución Política de 1991, fundada sobre el pluralismo[15] (artículo 1) y el respeto por la diversidad (artículo 7), en desarrollo

del principio democrático (artículo 1[16]), sentó las bases para la construcción de un Estado laico[17], en el que el principio de laicidad fuera el elemento integrador de la libertad religiosa y la igualdad de las distintas confesiones (artículo 19), con algunos aspectos de la libertad de conciencia (artículo 18[18]) y del libre desarrollo de la personalidad (artículo 16) y determinara el carácter laico de los servicios públicos[19]. El principio de laicidad se involucró así, de manera cercana, con el principio de libertad que inspiró todo el cuerpo de la Constitución Política de 1991.

7. En estos veinticinco años de vigencia de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha sido garante del laicismo del Estado, a través de distintos pronunciamientos en los que ha dado contenido a la versión colombiana del principio de laicidad[20] y ha precisado que “la invocación a la protección de Dios, que se hace en el preámbulo, tiene un carácter general y no referido a una iglesia en particular”[21]. Así, por ejemplo, al tiempo que resaltaba la importancia y respetabilidad de las distintas manifestaciones religiosas, declaró inconstitucionales varias cláusulas del Concordato celebrado en 1973 entre la República de Colombia y la Santa Sede, por otorgar un trato privilegiado a la religión católica y contrariar el carácter laico del Estado[22]; determinó que la consagración oficial de la República de Colombia al Sagrado Corazón de Jesús se oponía al laicismo del Estado[23], al mostrar evidentemente una preferencia oficial por una cierta religión; lo mismo que la asociación de la Nación a la celebración de los 50 años de la Diócesis de Espinal (Tolima)[24]; la conmemoración de los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella (Antioquia)[25]; la consagración de la madre Laura Montoya Upegui como patrona del Magisterio y la construcción de un mausoleo en su homenaje, con recursos públicos[26], así como la autorización para disponer recursos públicos para promover la Semana Santa en Pamplona[27], cuya exposición de motivos daba cuenta que la medida buscaba “fortalecer la fe católica y atraer a personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos” y el “fomento de la cultura religiosa de nuestro país”. También declaró inexecutable las normas que incluían un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá en el Comité de Clasificación de Películas[28]. Por el contrario, declaró conformes a la Constitución, entre otras, la coincidencia de días festivos o de descanso laboral, con fechas que inicialmente tenían una connotación religiosa, pero que con el paso del tiempo se han convertido en tradiciones seculares, cuya celebración oficial no compromete al Estado con determinada confesión[29]. Declaró la exequibilidad de la denominación “Ley María”, atribuida a la ley

que creó la licencia de paternidad[30], ya que encontró que el legislador no quiso hacer mención a la figura de la religión católica, ni promover por esta vía determinada religión. Determinó que la construcción del proyecto “Ecoparque Cerro del Santísimo”, con fines netamente turísticos, no atentaba contra la neutralidad estatal en materia religiosa[31]. También declaró como constitucionales leyes que permiten la atribución de recursos públicos para la promoción de las semanas santas de las ciudades de Tunja[32] y de Popayán[33], al haber encontrado que la finalidad “principal y la causa protagonista”[34] buscada por el legislador era secular y consistía en la promoción de una actividad cultural, en la que el carácter religioso no era de la esencia de la medida. En la más reciente de estas decisiones se sometió la constitucionalidad de este tipo de medidas a que ésta “tenga una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente”[35].

8. A partir de los precedentes de la jurisprudencia constitucional referida es posible identificar las siguientes sub-reglas derivadas del principio de laicidad: (i) se garantiza la libertad de cultos de todas las personas; (ii) el Estado no tiene religión oficial y su actuar no debe afectar ni positiva ni negativamente a ninguna congregación religiosa – el Estado debe ser neutral e imparcial frente al fenómeno religioso – y no puede ser identificado ni explícita ni simbólicamente con religión alguna[36]; (iii) el Estado protege los distintos cultos y congregaciones religiosas, en igualdad de condiciones, como elementos importantes para sus ciudadanos; (iv) el Estado puede establecer relaciones con las distintas congregaciones religiosas a condición de mantener su neutralidad y garantizar la igualdad entre las distintas religiones; (v) ni el Estado puede intervenir en el funcionamiento interno de las congregaciones religiosas, ni éstas pueden hacer lo propio respecto del Estado.

9. Esta última regla pone de presente que el principio de laicidad no es una garantía unidireccional, establecida en beneficio exclusivo de una de las partes (las iglesias o el Estado), sino el criterio regulador de las mutuas relaciones bajo una lógica de respeto de las autonomías recíprocas. Así, respecto de las iglesias, evita la intervención y fiscalización estatal de sus asuntos[37], los que, no obstante, se convierten en públicos, cuando éstas ejercen funciones públicas o administran dineros o recursos públicos[38]. En otras palabras, “el principio de laicidad garantiza la independencia mutua entre las iglesias y el Estado. Se trata de un mecanismo para proteger a la iglesia de las intromisiones de las autoridades públicas, lo mismo que al Estado respecto de las intromisiones de las

iglesias”[39].

10. Ahora bien, la laicidad estatal no significa indiferencia frente a las distintas congregaciones religiosas. Como quedó establecido desde la sentencia C-088 de 1993, Colombia es un Estado Laico. Por esta razón no puede existir, por parte del Estado, ningún tipo de desdén u hostilidad ante las congregaciones religiosas, sino un reconocimiento como fenómeno social importante para sus ciudadanos, que debe no obstante ser tratado con el respeto propio que imprime la imparcialidad del actuar estatal frente al hecho religioso. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “(...) el hecho de que no sea indiferente ante los distintos sentimientos religiosos se refiere a que pueden existir relaciones de cooperación con todas las iglesias y confesiones religiosas por la trascendencia inherente a ellas mismas, siempre que tales relaciones se desarrollen dentro de la igualdad garantizada por el Estatuto Superior”[40]. El mismo artículo 2 de la Ley Estatutaria de libertad religiosa y de cultos, 133 de 1994, dispone que el Estado “mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”. Ahora bien, el principio de laicidad cobija también la decisión libre y autónoma de las congregaciones religiosas, de negarse a establecer relaciones con el Estado colombiano.

E. LAS RELACIONES ADMISIBLES ENTRE EL ESTADO Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL

11. Para evitar comprometer al Estado con una determinada religión, promoverla, afectar su independencia mutua o vulnerar la libertad religiosa de las personas, la neutralidad que impone el carácter laico del Estado[41], exige que las relaciones iglesias-Estado tengan ciertas características o respecten ciertos límites fundados en un “criterio secular constitucionalmente admisible”[42]. Es en el examen de la constitucionalidad de estas relaciones establecidas legislativamente que la Corte ha censurado, recientemente, la autorización legislativa al concejo municipal de Pamplona para la promoción de su semana santa[43], pero validó la constitucionalidad de una norma equivalente respecto de los municipios de Tunja[44] y de Popayán[45]. Se evidencia a través de esta situación que el análisis de la constitucionalidad de las relaciones iglesia-Estado debe hacerse en concreto y, por lo tanto, un mismo tipo de relación puede resultar constitucional en un caso, pero inconstitucional en otro, dependiendo del motivo y el efecto del desarrollo de la relación

interinstitucional[46].

La constitucionalidad de las relaciones iglesias-Estado se define a través de la verificación de (1) el respeto de la igualdad entre las distintas religiones y (2) el carácter secular de la relación, en cuya intención y cuyo efecto, no se contraría el principio de laicidad.

1. El respeto de la igualdad entre las distintas congregaciones religiosas frente al Estado

12. La Constitución de 1886 establecía claros privilegios para la religión católica. En efecto, en el inciso 3 del artículo 53 preveía justamente el carácter especial de la relación Iglesia Católica-Estado en los siguientes términos: “El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica”.

13. Por su parte, la igualdad de cultos fue un asunto que interesó particularmente a la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución Política de 1991:

“Dentro del nuevo ordenamiento Constitucional, la consagración de la libertad de conciencia representa uno de los aspectos fundamentales. Ello se complementa con el derecho de cada persona de profesar libremente su religión en forma individual o colectiva. Las palabras “todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”, expresan la diferencia fundamental con el texto de la Constitución vigente, en el cual se hace referencia a la moral cristiana y a la restricción que de ella se derive. El haber desaparecido del preámbulo de la Carta, que fuera aprobado en el plebiscito de 1957, el carácter oficial de la religión católica, da paso a la plena igualdad entre religiones e iglesias. Lo cual se traduce en la libertad de cultos”[47].

15. En el caso objeto del presente juicio de constitucionalidad, las normas demandadas prevén la participación de un representante de la Conferencia Episcopal, órgano de la Iglesia Católica en Colombia, en las instancias de dirección del SENA. Esta situación plantea el problema jurídico de determinar si la exclusión implícita de los representantes de las otras religiones, afecta el mandato constitucional de igualdad de trato. En defensa de las normas, el concepto del Procurador General, así como la intervención del SENA, sostienen que la aplicación del mandato de trato igual no debe ser confundido con un supuesto igualitarismo, el que desconocería que las relaciones iglesia-Estado, deben tomar en

consideración las particularidades de la congregación religiosa con la que se establece la relación. Sostienen, por consiguiente, entre otros argumentos que serán examinados más adelante, que la participación del representante de la Iglesia Católica se explica en razón de su carácter mayoritario en el país, por lo que la participación del representante de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA expresa el “sentir común del mismo pueblo”[54].

16. Este argumento no es de recibo para justificar el trato privilegiado de determinada religión, en la medida en la que el recurso al argumento mayoritario conllevaría, por sí mismo, el desconocimiento del pluralismo que inspira el principio de laicidad, en cuanto justificaría la afectación de los derechos de las minorías[55], a través de una inadecuada interpretación del principio democrático. En este sentido, esta Corte ha precisado que “La afirmación según la cual la religión católica puede ser la mayoritaria en Colombia no hace procedente que se dé un trato discriminatorio a otras religiones o confesiones, ni puede desconocer el carácter laico del Estado Colombiano”[56]. Aún más, ha explicado que “El pluralismo previsto como norma fundante del ordenamiento defiende y protege la existencia de modos distintos de ver el mundo, y de maneras disímiles de concebir y desarrollar los principios de “vida buena” de cada persona; rechaza, por ese motivo, la exclusión de las perspectivas de grupos minoritarios, y mira con recelo la exaltación del modo de vida mayoritario, cuando ello significa una declaración oficial de prevalencia de esas opciones sobre las demás, o cuando ello comporta ventajas concretas para un culto determinado, carentes de una justificación razonable”[57].

17. La protección de las mayorías, en detrimento de las visiones minoritarias de lo adecuado, contraría en su entraña el pluralismo que funda la Constitución de 1991 y atenta contra el valor de la paz social, porque aniquila progresivamente las diferencias e impone la concepción del mundo mayoritaria[58]. En estos términos, en el presente caso debe excluirse como justificación constitucionalmente válida de la participación del representante de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA, el carácter mayoritario de la Iglesia Católica en el país. La posible vulneración de la igualdad de trato se evidencia entonces, cuando la relación no tiene un objeto secular.

2. Una relación secular en cuyo objeto, o cuyo resultado, no se promueva determinada religión, ni determine un entrelazamiento mutuo

18. La Constitución anterior preveía una prohibición que sólo resulta entendible en su contexto histórico. El artículo 54 de esa Constitución disponía que “El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos”. Se trataba de una garantía mínima que buscaba equilibrar, en cierta medida, las relaciones Iglesia-Estado, en las que existían funciones no completamente separadas, a partir del Concordato celebrado con la Santa Sede y de la Constitución misma. La expedición de una Constitución laica en 1991 permitió entonces la supresión de la incompatibilidad entre las funciones públicas y las eclesiásticas[59]. En este contexto, la participación de un religioso en una instancia directiva de una institución pública no es, en sí misma, una medida contraria a la Constitución.

19. Para determinar la constitucionalidad de este tipo de medidas, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha recurrido a la realización de un juicio conocido como el Lemon test[60], que deriva su nombre de una de las partes del asunto en el cual fue formulado[61]. Este parámetro de control, que se encuentra en sintonía con el utilizado por esta Corte en su jurisprudencia busca establecer (i) si la medida tiene un propósito secular; (ii) si su efecto primario es el de inhibir o promocionar alguna religión en particular y (iii) si de su aplicación resulta una excesiva confusión -excessive entanglement - entre el Estado y la religión[62]. Estos criterios de examen de la constitucionalidad de una medida, respecto del principio de laicidad, coinciden con los identificados por la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha formulado en la materia. Se trata de juzgar la medida a partir de sus motivos y sus efectos. Respecto de los motivos que condujeron al legislador a incluir un representante de la Conferencia Episcopal, tanto el concepto del SENA, como el concepto del Procurador refieren (a) la conformación plural de los órganos directivos de la institución, así como (b) la función social de la Iglesia Católica en materia educativa. El análisis de estos argumentos permitirá estudiar la intención del legislador en la materia y el efecto que produce la medida (c). De esta manera se determinará la constitucionalidad de las normas demandadas, a la luz del principio constitucional de laicidad.

a. La conformación plural de los órganos de dirección del SENA

20. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA es un establecimiento público del orden nacional[63], que presta el servicio público de educación y formación técnica, con el objetivo de preparar a los colombianos para el desarrollo de actividades lucrativas y, a la

vez, útiles para la sociedad. En términos de la ley, el SENA “está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”[64].

21. En la búsqueda de una formación útil, sus consejos directivos son tripartitos y se conforman de manera plural, a través de la participación de representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. Así, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 119 de 1994, tienen asiento en el Consejo Directivo Nacional:

- En representación del Estado: el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien lo presidirá, o el Viceministro como su delegado; El Ministro de Desarrollo Económico o el Viceministro de Industria, Comercio y Turismo como su delegado; y el Ministro de Educación Nacional o el Viceministro como su delegado.
- En representación de los empleadores: un representante de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI; un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC; un representante de la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco; y un representante de la Asociación Colombiana Popular de Industriales, Acopi.
- En representación de los trabajadores: dos representantes de las Confederaciones de Trabajadores y un representante de las Organizaciones Campesinas.
- Un representante de la Conferencia Episcopal.

El mismo esquema de composición del Consejo Directivo Nacional, se replica en los Consejos Directivos Regionales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 119 de 1994.

22. En defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas, el Procurador, la Conferencia Episcopal y el concepto del SENA plantean que la participación del delegado de la Iglesia Católica se explica en razón de la conformación plural de los consejos directivos de la entidad, que desarrolla el pluralismo de la Constitución de 1991. Este argumento no resulta de recibo en la medida en la que, como quedó explicado, la pluralidad de la conformación de los órganos directivos obedece a la necesidad de dar participación a los

distintos sectores interesados en la formación técnica de los colombianos: empleadores, trabajadores y Estado. En este sentido, la participación del representante de la Conferencia Episcopal no pareciera resultar coherente con el esquema planteado. Si lo que pretendiera el legislador al integrar los consejos directivos del SENA consistiera en dar participación a los distintos sectores de la sociedad, en la materialización del pluralismo de la misma, habría incluido, en igualdad de condiciones, a un “un representante del sector religioso”, escogido entre las distintas religiones, tal como lo plantea en su intervención el Obispo Presidente de la Iglesia Evangélica Luterana o un representante por cada una de las 5895 Entidades Religiosas que se encuentran actualmente en el Registro Público del Ministerio del Interior[65], así como, por ejemplo, un representante de las minorías étnicas y culturales, de las mujeres y uno de la comunidad L.G.T.B.I.

23. En estos términos, la participación del representante de la Conferencia Episcopal no se explica en razón de la conformación plural de los consejos directivos del SENA. Será necesario entonces identificar si la participación cuestionada se explica en razón del rol que históricamente ha cumplido la Iglesia Católica en la educación del país.

b. La función social de la Iglesia Católica en la educación del país

24. En la intervención recibida en el presente proceso, la Conferencia Episcopal sostiene que su participación en la dirección del SENA tiene una justificación secular que radica en la misión social de la misma y, en general, de la Iglesia Católica. En sentido concordante, tanto la intervención del SENA, como el concepto del Procurador General de la Nación alegan que la norma debe ser declarada exequible porque la participación de la Iglesia Católica se explica por su experiencia como grandes educadores en el país. Sostienen que el trato diferente respecto de las otras congregaciones está plenamente justificado por la especificidad de la Iglesia Católica, que consiste en el importante rol histórico que ha cumplido en la educación, a través de un número importante de colegios y universidades que directamente pertenecen a la Iglesia Católica o que, siendo de privados, sigue las orientaciones de la misma. Para sustentar este argumento, el Procurador General de la Nación solicitó que se requiriera al Ministerio de Educación para que certificara el número de colegios y universidades que pertenecen a la Iglesia Católica y de aquellos que no siéndolo, tienen una orientación católica. Se trata de una prueba pertinente y conducente, aunque “superflua o inútil”[66], en la medida en la que lo referido hace parte de un hecho

notorio y la determinación del número exacto de instituciones de educación de índole católico, no es determinante para resolver el presente asunto.

25. Se trata de un argumento plausible que podría, prima facie, justificar la representación de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos del SENA, a condición de que se logre verificar que se trata, en realidad, del motivo que indujo al legislador a expedir las normas controvertidas y, además, que el efecto de dicha participación, no contraría el principio de laicidad.

c. La intención del legislador al incluir al miembro de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA y el efecto que produce su participación

26. Como quedó explicado, la constitucionalidad de las relaciones iglesias-Estado se determina por la identificación del motivo secular que llevó al Congreso a la expedición de la ley, así como de la verificación del efecto no contrario al principio de la laicidad, que dicha relación entraña. En este sentido, es requisito que “(...) la normatividad o medida correspondiente tenga en adición a los motivos esbozados por el legislador, unos efectos seculares, que cumplan con dos características: (i) deben ser suficientemente identificables; y (ii) deben tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o accidental”[67]. Se trata de garantizar el cumplimiento del deber de neutralidad del Estado respecto del hecho religioso, como garantía de la libertad religiosa misma. Así, “la neutralidad estatal en materia religiosa es contraria a la actividad de patrocinio o promoción estatal de alguna religión, pues en un Estado laico el papel que debe esperarse de las instituciones públicas, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una, consiste en proporcionar todas las garantías para que las distintas confesiones religiosas cuenten con el marco jurídico y el contexto fáctico adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su culto, sin que en dicha difusión y práctica tenga intervención directa el Estado (...) La neutralidad estatal comporta que las actividades públicas no tengan fundamento, sentido u orientación determinada por religión alguna -en cuanto confesión o institución-, de manera que las funciones del Estado sean ajenas a fundamentos de naturaleza confesional” (negritas no originales)[68].

27. Respecto de la intención del legislador para la expedición de las normas que son objeto del presente juicio de constitucionalidad, debe ponerse de presente que, a pesar de que se

encuentran en la Ley 119 de 1994, dichos contenidos normativos, han sido reproducidos en las distintas normas que se han ocupado de la organización y funcionamiento de la entidad. En este sentido, para explicar el origen de las normas que dieron asiento a la Conferencia Episcopal en los consejos directivos del SENA, en su intervención, la misma entidad realiza una reseña histórica en la que da cuenta de la importancia que desde sus inicios ha tenido la Iglesia Católica en el funcionamiento de la entidad. En efecto, explica que en la parte considerativa del acto de creación del SENA, Decreto Ley 118 del 21 de junio de 1957, expedido por la Junta Militar de Gobierno, el considerando 5 explica esta relación: “5. Que la doctrina social-católica recomienda el establecimiento del subsidio familiar como medio de fortalecimiento de la familia”. Comenta que la intención del legislador fue crear una institución que ofreciera formación técnica al empleado “siempre fundado en los principios sociales, éticos y religiosos, estos últimos, inspirados siempre en los promulgados por la iglesia católica”. Agrega que el decreto que organizó la entidad, 164 de 1957, buscaba formar personas útiles “por supuesto siempre dentro de los principios de la justicia cristiana”, algo que resultó reiterado expresamente por el artículo 2 del Decreto Ley 3132 de 1968. En efecto, en dicho decreto se lee que la primera de las funciones del SENA es “a) Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de los valores morales y culturales necesarios para el mantenimiento de la paz social dentro de los principios de la justicia cristiana” (negritas agregadas). Estas normas preconstitucionales, fueron reformadas luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, primero mediante el Decreto Ley 2149 de 1992[69] y posteriormente por la Ley 119 de 1994, actualmente vigente, las que no obstante reiterar esta función del SENA, suprimieron la mención a los principios de la justicia cristiana y se agregó la referencia a los valores ecológicos. Así, el artículo 4 de la Ley 119 de 1994 dispuso como función del establecimiento público: “1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos”. No obstante, mantuvo la presencia del representante de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos del SENA.

28. De las referencias históricas y normativas reseñadas, es claro que la intención del legislador al incluir a un representante de la Iglesia Católica en la dirección del SENA no fue secular. Por el contrario, buscaba, a través de la educación, la promoción de los valores difundidos por esta congregación religiosa. Este tipo de relaciones Iglesia-Estado era

corriente para la época de la creación de la institución. En efecto, los decretos que crearon y organizaron el SENA, en 1957, fueron expedidos por la Junta Militar de Gobierno, que transitoriamente sucedió al General Gustavo Rojas Pinilla y buscó continuar con el proyecto político de la estabilización del país, a través de la difusión de los valores católicos[70]. Así, el Decreto 0247 del 2 de octubre de 1957, expedido por la misma Junta Militar de Gobierno, que convocó al Plebiscito del mismo año, sometió el siguiente texto a aprobación popular para reformar la Constitución, texto que finalmente fue introducido en la Constitución anterior, como preámbulo de la misma: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación y que como tal los, poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como, esencial elemento del orden social; y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz”.

29. Así las cosas, a pesar de que las normas demandadas se encuentran en una ley de 1994, se originan en normas preconstitucionales que con el tránsito constitucional, resultan contrarias al pluralismo que inspira la Constitución Política de 1991, al buscar una finalidad no secular, sino claramente religiosa. Estas normas representan una concepción constitucional hoy en día superada, que consideraba a la religión católica como uno de los factores claves de la cohesión de la nación y que, incluso, había otorgado a la Iglesia Católica privilegios especiales, en una actividad sensible para la difusión de sus ideas, como lo es la educación pública, al haber dispuesto que ésta debería ser organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica[71] y, a través del Concordato, había instaurado el carácter obligatorio de la enseñanza religiosa católica en la educación pública, bajo la supervisión de la Iglesia[72]. Por el contrario, en vigencia de la Constitución actual, el servicio público de educación, como lo es el prestado por el SENA, debe ser laico[73], como una garantía de que esta actividad de instrucción y la formación, en los distintos niveles, no sea instrumentalizada como difusora de determinadas creencias, en exclusión de otras, y en claro desconocimiento del pluralismo que inspira la Constitución de 1991.

30. En la Constitución Política de 1991, son la supremacía constitucional, así como el respeto de las diferencias, los elementos de cohesión social que permiten la convivencia pacífica y el desarrollo libre de las potencialidades de todas las personas[74], alrededor de los valores democráticos de la sociedad civil[75]. Debe recordarse que la palabra religión

significa etimológicamente unión, al tener origen en relegere (reunir, recoger) y religare (ligar, liar, religar). En este sentido, el factor de unión republicano es la democracia y la tolerancia por las distintas creencias, prevalida de la neutralidad del Estado frente a los distintos fenómenos religiosos. En este sentido, sin desconocer la importancia que ha tenido en el país la iglesia católica en la educación de los colombianos y en particular la moral cristiana, debe concluirse que éste no fue el hecho que condujo al legislador a la expedición de las normas controvertidas[76] y no se verificó una “justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente”[77]. Se trata de una participación preconstitucional, mantenida en las distintas reformas, por la inercia del funcionamiento de la institución.

31. A más de la verificación de la intención del legislador, resulta necesario identificar el efecto que la participación de un representante de la Conferencia Episcopal tiene respecto del principio de laicidad. Un componente de la laicidad del Estado es el principio de separación entre los asuntos de la iglesia y los del Estado. Se trata de la garantía de independencia[78] mutua que, como quedó explicado, no implica ausencia de relaciones, sino que éstas deben garantizar que no exista confusión entre las funciones públicas y las funciones clericales. Se trata de verificar que la relación no conduzca, en los términos del Lemon Test, a una excesiva confusión de las funciones del Estado con las de las iglesias. En este sentido, esta Corte ha determinado que “Empero, las actividades que desarrolle el Estado en relación con la religión deben tener como único fin el establecer los elementos jurídicos y fácticos que garanticen la libertad de conciencia, religión y culto de las personas, sin que se encuentre fundamento legítimo para que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas” (negrillas no originales)[79].

Dicho pronunciamiento consideró necesario determinar el “impacto primordial”[80] de la medida. En el mismo sentido, una sentencia de este año indicó que “Aunque la laicidad no significa el aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado, sí reclama que las funciones públicas no se confundan con las que son propias de las instituciones religiosas” (negrillas no originales)[81].

32. En aplicación de este rasero de constitucionalidad, la sentencia C-1175 de 2004 declaró la inconstitucionalidad de la presencia de un representante de la Iglesia Católica en el comité de clasificación de películas, al considerar en su ratio decidendi que “El carácter laico del Estado colombiano hace que la Corte encuentre contrario a la Constitución la participación obligatoria (derecho de representación) de una religión en una instancia de

decisión estatal”. En dicha oportunidad no se censuró la presencia de un religioso en dicho comité, sino su actividad como representante de determinada congregación. Dicha sentencia destacó, en cuanto al efecto de la norma, que identifica “explícitamente al Estado con una determinada religión y determina la toma de decisiones, por parte de éste, que expresan preferencias por una religión en particular”. Se concluyó entonces que la participación del representante de la iglesia en la instancia pública, confundía o mezclaba inconstitucionalmente las funciones públicas con las propias de la confesión religiosa.

33. Esta situación de confusión simbólica y funcional también se verifica en el caso bajo estudio, en la medida en la que la participación discutida se realiza, en representación de la Conferencia Episcopal, órgano máximo de la Iglesia Católica en el país, conformado por la reunión de los obispos del país. A pesar de que, como lo advierten algunos intervinientes, esta participación es minoritaria y no tiene por sí sola la facultad de tomar decisiones, no debe olvidarse que la participación en juntas o consejos directivos, a través del envío de pleno derecho de un representante, es considerado como un mecanismo de tutela administrativa[82], lo que implica que se trata, sin duda alguna, de un instrumento para tener influencia en la toma de las decisiones fundamentales de la entidad. Por demás, son justamente los consejos directivos los encargados de determinar las políticas de funcionamiento de la institución[83], en las que necesariamente el representante de la Iglesia Católica busca que dichas políticas públicas estén acordes con los valores que ésta defiende, tal como lo indicaban explícitamente las normas preconstitucionales que inicialmente regulaban la organización y funcionamiento del SENA, como quedó explicado. En estos términos, la participación en representación de la Conferencia Episcopal, en la dirección del establecimiento público encargado de la formación técnica de los colombianos, determina una confusión constitucionalmente inadmisibles entre las funciones estatales y la misión de la Iglesia.

34. Debe advertirse, no obstante, que la censura constitucional de las normas demandadas no radica en el hecho de haber excluido de dicho privilegio a las otras religiones, sino de la confusión de funciones y atentado a la separación de los asuntos de las iglesias y del Estado que la norma entraña. En estos términos, no resulta admisible la solicitud elevada por el obispo presidente de la Iglesia Evangélica Luterana de Colombia, quien al considerar que las normas demandadas incurren en un desconocimiento del mandato de igualdad de trato respecto de las distintas confesiones religiosas por parte del Estado colombiano,

solicita que la norma sea declarada exequible, en el entendido de que en la dirección del SENA participará un representante de las distintas iglesias, elegido en desarrollo de las relaciones ecuménicas que sostienen permanentemente. Esta solicitud debe ser así rechazada, en el entendido de que la participación de cualquiera de las confesiones religiosas, en la dirección de un establecimiento público que presta el servicio laico de educación, contraviene el principio constitucional de laicidad, por el efecto de confusión de funciones que genera y, por lo tanto, no resulta susceptible de ser conferida a otros credos en igualdad de condiciones. En este sentido se pronunció la sentencia C-350 de 1994, la que indicó que “el argumento no es válido porque parte de un supuesto equivocado: considera que el pluralismo del Estado colombiano en materia religiosa es el resultado de una especie de competencia entre todas las religiones por acceder a los privilegios del Estado, cuando lo cierto es que tal pluralismo supone y deriva de la neutralidad estatal en esta materia. Sólo de esa manera se garantiza la autonomía, la independencia y la igualdad de todas las confesiones religiosas”.

35. Finalmente, también debe aclararse que la inconstitucionalidad de las normas demandadas tampoco resulta del hecho de que quien tuviera participación en dicho comité perteneciera a determinada religión o que fuera incluso ministro de la misma, lo que sería discriminatorio y abiertamente inconstitucional, sino de que su participación se hace en nombre y representación de la congregación religiosa. En este mismo sentido precisó la sentencia C-1175 de 2004 que “Lo que no armoniza con el establecimiento de un Estado laico es entonces que cualquier ciudadano, sacerdote o no, participe en nombre y representación de una determinada confesión religiosa en un Comité de Clasificación de Películas. De ahí, que lo que se pretende excluir del Comité es el criterio religioso confesional y no a las personas de una u otra condición respecto de alguna iglesia”.

36. Así, debe concluirse que la inclusión de un representante de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos nacional y regionales del SENA, prevista en el numeral 4 del artículo 7 y el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 119 de 1994, contraría el carácter laico del Estado colombiano, no sólo en razón de la intención del legislador al adoptar dichas normas, cual fue la difusión, a través de la educación, de los valores católicos y la justicia cristiana, sino también por el efecto de confusión o entrelazamiento simbólico de las funciones públicas, con las actividades religiosas. Se trata, en estos términos, de una medida que genera un trato inconstitucional respecto de una iglesia, en detrimento de las

otras legalmente reconocidas y desconoce, por consiguiente, el mandato de trato igual respecto de las diferentes confesiones religiosas, por parte del Estado[84]. Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 17 de la Ley 119 de 1994 relativo a la integración de los consejos directivos regionales del SENA remite en cuanto a su conformación a las normas relativas al Consejo Directivo Nacional de la entidad[85], sin determinar directamente que en su composición debe participar un representante de la Conferencia Episcopal, luego de la declaratoria de inexequibilidad de las normas relativas al órgano nacional, el artículo que regula la integración de los consejos regionales no presenta ningún vicio de inconstitucionalidad relativo a la vulneración del principio de laicidad y, por lo tanto, será declarado exequible, respecto de los cargos analizados por la presente sentencia.

III. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES el numeral 4 del artículo 7 y el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 119 de 1994.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 17 de la Ley 119 de 1994.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Con aclaración de voto

Vicepresidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-664/16

Referencia: Expediente D-I 1479. Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 4 del artículo 7, el numeral 2 del artículo 8 y el artículo 17 (parcial) de la Ley 119 de 1994. Actor: Miguel Ángel Garcés Villamil.

Magistrada ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Mi aclaración de voto se reduce a señalar que si bien en su oportunidad realice salvamentos de votos, por discrepar de lo decidido por la Corte en las sentencias C-766 de 22 de septiembre de 2010[86], C-948 de 4 de diciembre de 2014[87], C-960 de 10 de diciembre de 2014, C-091 de 2015, C-224 de 2016[88]- y C-570 de 2016[89] en las que esta Corporación, se pronunció sobre temas relacionados con el carácter laico del Estado Colombiano, la libertad religiosa y el principio de neutralidad estatal, en los cuales expuse mi criterio considerando que la Corte ha asumido una posición radical que desconoce la realidad de diversas motivaciones o incidencias sociales que si bien pueden tener orígenes religiosos no por ello dejan de revestir positivas implicaciones de tipo cultural y económico que en modo alguno se pueden dejar de reconocer y proteger.

Ahora bien, en esta oportunidad comparto la decisión de mayoría en razón a que este caso difiere sustancialmente en los anteriores en los que se pronunció esta Corporación, precisamente, esa diferenciación radica en que el objeto de discusión no se centra en una incidencia religiosa, sino, tal y como lo expone el concepto del Ministerio Público, el núcleo de discusión es la participación de un representante de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA.

Tal participación se encuentra ampliamente justificada en razón de la notoria experiencia que ha tenido la Iglesia Católica en el sector educativo del País, en todos sus niveles básica, media, vocacional y universitaria, el cual se encuentra demostrado con la existencia de un número importante de instituciones educativas a su cargo, en cumplimiento de una misión de notable relevancia social.

Precisamente, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la educación además de ser un derecho fundamental es un servicio público y derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones:

- “a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio;
- b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto;
- c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y,
- d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse[90]”.

Por consiguiente, a mi juicio, la Sala debió tener en cuenta este elemento, el cual si se hubiese sido verificado probatoriamente, tendría la entidad de enriquecer el debate jurídico, e imponer quizás una valoración distinta del asunto al constatarse verbi gracia, cuales son

las calidades, conocimientos, experiencia, formación y demás elementos que aporta el representante de la Conferencia Episcopal para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la dirección del SENA, puesto que claramente su presencia tiene una justificación no religiosa al tratarse del papel de la Iglesia Católica como institución socialmente relevante en materia educativa y que históricamente ha hecho aportaciones que han permitido que la educación en Colombia haya estado disponible y resultado accesible para los habitantes en condiciones de alta calidad.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

SENTENCIA C-664/16

Referencia: expediente D-11479

Actor: Miguel Ángel Garcés Villamil

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7, numeral 4; 8, numeral 2; y, 17 (parcial) de la Ley 119 de 1994, “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con el acostumbrado respeto aclaro el voto para señalar que si bien estoy de acuerdo con la decisión de declarar la (i) inexecuibilidad de los numerales 4 del artículo 7 y 2 del artículo 8 de la Ley 119 de 1994[91], que preveían la participación de un representante de la Conferencia Episcopal en el Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena, y su forma de elección, respectivamente; y, la (ii) exequibilidad del artículo 17

(parcial) ibídem, por los cargos analizados; considero que la metodología acogida para analizar la sujeción al principio constitucional de laicidad del Estado de las disposiciones que se declararon inexecutable no fue clara y, por lo tanto, no contribuye a construir una línea consistente para el estudio de medidas legislativas en las que se evidencian de por medio criterios religiosos.

Aspectos relevantes de la decisión de inexecutable adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-664 de 2016

El problema jurídico a resolver en este asunto, de manera similar a como lo ha sido en muchos otros casos analizados por la Corte Constitucional[92], consistió en establecer si la inclusión de un representante de la iglesia Católica en la Junta Directiva del Sena vulneraba el carácter pluralista y laico del Estado Colombiano, la libertad religiosa y el principio de igualdad entre las diferentes confesiones religiosas.

Para su resolución, la Sala sostuvo que la relación entre iglesia - Estado ajustada a la normativa superior debía superar un “criterio secular constitucionalmente admisible”, citando a pie de página la sentencia C-817 de 2011[93], según la cual “(...) al momento de analizar medidas legislativas que involucren una relación entre el Estado e instituciones religiosas, la Corte Constitucional deberá analizar si en ellas se encuentra un criterio predominantemente secular que la justifique.”. A continuación, consideró que para efectos de analizar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas debía verificar dos aspectos: (i) el respeto de la igualdad entre las distintas religiones y (ii) el carácter secular de la relación, en cuya intención y cuyo efecto, no se contraría con el principio de laicidad.

En cuanto al primer aspecto, esto es al respeto de la igualdad entre las distintas religiones, afirmó que, contrario a lo sugerido por algunos intervinientes[94], el carácter mayoritario de la iglesia Católica, el sentir común, no podía justificar la decisión de que un miembro de la Conferencia Episcopal hiciera parte del Consejo Directivo Nacional del Sena, por desconocer el pluralismo e interpretar inadecuadamente el principio democrático, en perjuicio de las minorías. Por lo tanto, agregó, “... La posible vulneración de la igualdad de trato se evidencia entonces, cuando la relación no tiene un objeto secular.”.

Frente al segundo criterio, es decir el carácter secular de la relación, afirmó que se debían

establecer los motivos y efectos de la medida, atendiendo al desarrollo jurisprudencial Colombiano, que se asimilaba al que en Estados Unidos se conocía como el test o criterio Lemon[95], esto es: (i) establecer si la medida tiene un objeto secular, (ii) determinar si el efecto primario de la medida es inhibir o promocionar alguna religión en particular, y (iii) precisar si de su aplicación resulta una excesiva confusión entre el Estado y la religión[96].

La Sala Plena encontró, respondiendo a los argumentos expuestos por los intervinientes en el proceso, que no se podía tener por justificación de la disposición demandada la necesidad de conformar un órgano directivo plural, dado que tal objetivo se satisfizo con la inclusión de un representante del sector empresarial, otro del sector trabajador y, finalmente, otro del Estado. Por lo anterior, la Sala entró a verificar si el rol histórico de la iglesia Católica en la educación del país sí brindaba tal justificación. En tal sentido, la Sala sostuvo que:

“Se trata de un argumento plausible que podría, prima facie, justificar la representación de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos del SENA, a condición de que se logre verificar que se trata, en realidad, del motivo que indujo al legislador a expedir las normas controvertidas y, además, que el efecto de dicha participación, no contraria el principio de laicidad.”.

A continuación, citando la sentencia C-441 de 2016[97], se destacó que debía identificarse un motivo secular suficientemente identificable y, además, que éste tuviera un carácter principal, y no simplemente accesorio o accidental. Tras un análisis de los antecedentes de la Ley y del contexto en que fue expedida, concluyó la Sala que el objetivo del legislador al ordenar la conformación del Consejo Directivo del Sena con un miembro del Episcopado no fue secular, sino promover los valores propios de la religión católica, agregando que en el marco constitucional vigente dicha inclinación no era permitida pues la enseñanza debía ser laica, y agregó:

“(…) En este sentido, sin desconocer la importancia que ha tenido en el país la iglesia católica en la educación de los colombianos y en particular la moral cristiana, debe concluirse que éste no fue el hecho que condujo al legislador a la expedición de las normas controvertidas y no se verificó una ‘justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente’. Se trata de una participación preconstitucional, mantenida en las distintas

reformas, por la inercia del funcionamiento de la institución.”.

Finalmente, la Sala asumió el estudio del impacto de la medida legislativa, precisando que, en un marco de independencia mutua que no proscribe la existencia pura y simple de relaciones entre la religión y el Estado, lo que debe evitarse, por ser inconstitucional, es, como lo formula el test o criterio Lemon, una excesiva confusión de las funciones del Estado con las de las iglesias, acudiendo al criterio de impacto primordial, concluyendo que la intervención de un miembro del Episcopado en las decisiones del SENA constituía, en efecto, una confusión constitucionalmente inadmisibles entre las funciones estatales y la misión de la iglesia, y agregó “Se trata, en estos términos, de una medida que genera un trato inconstitucional respecto de una iglesia, en detrimento de otras legalmente reconocidas y desconoce, por consiguiente, el mandato de trato igual respecto de las diferentes confesiones religiosas, por parte del Estado.”.

Elementos de la unificación de jurisprudencia efectuada en la Sentencia C-567 de 2016[98]

En la decisión C-567 de 2016 la Corporación resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 4 de la Ley 891 de 2004[99], que autoriza a las administraciones nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán asignar partidas presupuestales para impulsar y apoyar la celebración anual de las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán. En esa oportunidad la Sala, luego de referirse a las principales decisiones al respecto, recogió y unificó los criterios jurisprudenciales utilizados para analizar la constitucionalidad de disposiciones legales con implicaciones religiosas, en garantía del principio constitucional de laicidad, y en un escenario particular en el que lo que se discutía era la asignación de recursos públicos para el mantenimiento de expresiones culturales con ingredientes religiosos.

En la providencia se efectuó una síntesis de los criterios utilizados, de manera relevante, en las siguientes tres (3) providencias:

· En la sentencia C-152 de 2003[100] se afirmó que eran inconstitucionales las normas con implicaciones desde la perspectiva religiosa que: (i) tengan por objeto

establecer una religión o iglesia oficial, (ii) a través de las cuales el Estado se identifique formal o explícitamente con una iglesia o religión, (iii) con las que el Estado realice actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia, (iv) a través de las cuales se tomen decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho más si se constituyen en la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, (v) con las que se adopten políticas o desarrollen acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia. Se precisó, además, que las connotaciones prohibidas tienen las siguientes características: (vi) únicas y necesarias y, por lo tanto, que promuevan una confesión o religión.

· En la providencia C-766 de 2010 se declaró inexecutable un proyecto de ley vinculado al fenómeno religioso pese a que sus razones no eran únicas y necesarias. Se dijo que no bastaba con identificar un propósito secular alternativo al religioso, sino que éste debía ser protagónico y el motivo religioso tener un rol anecdótico o accidental. El carácter principal y protagonista, en consecuencia, debe ser propio del motivo secular.

· En la decisión C-817 de 2011 se afirmó que las medidas pueden ser constitucionales si se asocian a un factor secular (que su fin sea secular) que (i) sea suficientemente identificable, y (ii) tenga carácter principal, y no simplemente accesorio o incidental. Esta terminología se acogió en las sentencias C-224 de 2016 y C-441 de 2016

No obstante, conforme a lo sostenido en la sentencia C-567 de 2016, aunque en todas se afirmó que el elemento secular debía ser protagónico o principal, su aplicación variaba de la concepción inicial, la formulada en la C-152 de 2003, por tanto se propuso la unificación al respecto. En tal dirección, se advirtió que no existía inconveniente en los primeros criterios, esto es, en la inconstitucionalidad de las normas cuando quiera que con ellas:

- (1) Se estableciera una religión o iglesia oficial;
- (2) Se identificara el Estado, formal y explícitamente, con una iglesia o religión;
- (4) Se tomaran decisiones o medidas con una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; y,
- (5) Se adoptaran políticas o desarrollaran acciones cuyo impacto primordial real sea

promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia.

El inconveniente, continuó, se presenta con el sexto criterio, esto es, la caracterización del elemento secular:

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

De manera específica, se afirmó que en varias ocasiones la Corte sostuvo que el criterio secular debía ser principal, queriendo significar con ello, que el religioso fuera meramente anecdótico o accidental, aplicación que era contraria a las buenas prácticas del laicismo, por lo que se empleó un lenguaje más adecuado y ponderado, en los términos antes expuestos.

Dificultades de la metodología aplicada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-664 de 2016

Primero. En la decisión que motiva esta aclaración no se expone con rigor temporal la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional alrededor del principio de laicidad,

para evitar equívocos, ni se sigue estrictamente la terminología propuesta por la misma Sala Plena en la sentencia C-567 de 2016.

Ello es evidente al reparar, por ejemplo, que en el párrafo 11 se indica que los límites constitucionales de las relaciones Estado - iglesia están dados por “un criterio secular constitucionalmente admisible”, citando a pie de página la sentencia C-817 de 2011, en la que se afirma que debe encontrarse un criterio predominantemente secular. En el párrafo 26 se afirma, con fundamento en lo sostenido en la providencia C-441 de 2016, que el motivo secular debe ser principal, y no simplemente accesorio o accidental. Y, en el párrafo 30 se concluye que no se encontró una justificación secular importante, verificable consistente y suficiente, tal como se precisó en la sentencia C-567 de 2016.

Esto es, en el análisis efectuado por la Sala se recurre a las denominaciones efectuadas en varias decisiones sobre el “criterio secular”, omitiendo analizar su pertinencia en una clave que permita advertir los avances de la jurisprudencia en cuanto al entendimiento que debe dársele, pues, como se advirtió en la sentencia C-567 de 2016, no ha sido uniforme y ello generó la necesidad de su revisión y precisión en este último pronunciamiento. Esto llevó, adicionalmente, a que no se atendiera al lenguaje con el que se pretendió, a partir de esta última sentencia, manejar de manera inequívoca el estudio de medidas legislativas con implicaciones religiosas.

Ahora bien, el uso de un lenguaje inequívoco no es un aspecto meramente formal, máxime en contextos como el relacionado con la garantía del principio de laicidad en el que se demostró, en la sentencia C-567 de 2016, el empleo indistinto de sustantivos, con diferentes alcances, frente a la existencia de un criterio secular que soportara la medida legislativa con implicaciones religiosas.

Siendo ello así, el compromiso por el uso adecuado del lenguaje de acuerdo con las convenciones a las que arriba la Sala Plena en sus precedentes, aporta claridad y razonabilidad al análisis efectuado, lo que repercute en la construcción de una jurisprudencia armónica y consistente y, al mismo tiempo, en la legitimidad de la misma Corte Constitucional; en garantía, por otro lado, del derecho al acceso a la administración de justicia, al fijar parámetros a tener en cuenta por los ciudadanos interesados en cuestionar, a través de una demanda de inconstitucionalidad, la sujeción de normas

similares al ordenamiento superior en el futuro.

Segundo. Pese a que en la sentencia C-664 de 2016 se hace referencia a la unificación de la Sala Plena sobre las características del motivo secular que es constitucionalmente admisible, esto es, importante, verificable, consistente y suficiente (criterio 6), y de concluir genéricamente que en este caso no se satisfacían; revisada la argumentación que fundó la decisión se extrae que, en síntesis, lo que no se encontró fue un motivo secular, pues no se consideró como tal, por un lado, la intención de conformar un órgano directivo plural, con la participación de varios sectores; ni, por el otro, la relevancia de la participación de un representante del Episcopado en virtud del rol histórico de la religión católica en la prestación del servicio público educativo,

Por lo tanto, la Sala debió precisar que la inexequibilidad de las disposiciones previstas en los numerales 4º del artículo 7 y 2º del artículo 8 de la Ley 119 de 1994 obedecía a que, en efecto, no se verificó la existencia de un motivo secular detrás de la decisión del legislador en este caso. Esta claridad, empero, no se vislumbra, pues se omitió tener en cuenta la herramienta metodológica que esta Corporación, a partir de la sentencia C-152 de 2003, ha venido construyendo.

En mi concepto, aunque ello pueda tener un principio de razón pues tanto el test o criterio Lemon como la metodología aplicada por esta Corte en casos en los que se pretende la defensa del principio de laicidad tiene un norte similar, lo cierto es que esta Corporación ha sintetizado una serie de criterios que permiten analizar la sujeción al ordenamiento de estas medidas legislativas, y que se sintetizaron en el apartado anterior, con miras a dotar de mayor claridad el estudio efectuado por la Corporación, y que en estricto sentido no fueron seguidas por la Sala plena en la providencia C-441 de 2016, y ello, se insiste, mina la consistencia y coherencia con las que la Sala ha venido abordando el asunto.

Pese a los anteriores reparos, comparto plenamente con la Sala Plena la decisión de inconstitucionalidad de los numerales 4º del artículo 7 y 2º del artículo 8 de la Ley 119 de 1994, pues, siguiendo los criterios jurisprudenciales, la medida tiene un impacto primordial real en la promoción de la religión católica y tampoco se encuentra un motivo secular que la soporte.

Fecha ut supra

María Victoria Calle Correa

Magistrada

[1] Por el ciudadano Juan Rafael Pino Martínez.

[2] Folios 68 a 86 del expediente.

[3] Ciudadana Andri Marcelli Osorio Betancur. Folios 104 a 107 del expediente.

[4] Docente Juan Pablo Rodríguez Cruz y los asistentes de docente, Daniel Fernando Gutiérrez Hurtado y Gustavo Mejía Chaves Folios 94 a 102 del expediente.

[5] Ciudadano Jorge Andrés González Cetina. Folios 42 a 44 del expediente.

[6] Ciudadana Ingrid Paola Nieto Vásquez. Folios 45 a 50 del expediente.

[7] Folios 53 a 57 del expediente.

[8] Ciudadano Jose Daniel Falla Robles.

[9] Ciudadano José Benjamín Ojeda Guaje.

[10] Folios 66 y 67 del expediente.

[11] Cuando se trate de las acciones de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho, la inconstitucionalidad es alegada bajo la causal de haber “sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse” (inciso 2 del artículo 137 del CPACA), en el entendido de que la Constitución es norma de normas. Esto quiere decir que la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política y en el artículo 135 del CPACA no es la única que permite a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo realizar un control de la constitucionalidad de un acto administrativo.

[12] Los distintos modelos de relación entre el Estado y las iglesias fueron sistematizados en la sentencia C-350/94, en la que se identificaron Estados confesionales sin tolerancia religiosa, Estados confesionales con tolerancia o libertad religiosa, Estados de orientación

confesional o de protección de una religión determinada, Estados oficialmente ateos y Estados laicos con plena libertad religiosa.

[14] La Constitución de 1853 disponía: “Artículo 5.- La República garantiza a todos los Granadinos (...) 5. La profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no turben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a los otros el ejercicio de su culto”. En igual sentido, la Constitución de 1863 preveía en su “Artículo 15.- Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados, el reconocimiento y la garantía por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber: (...) 16. La profesión libre, pública o privada, de cualquier religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz pública”.

[15] “El pluralismo previsto como norma fundante del ordenamiento defiende y protege la existencia de modos distintos de ver el mundo, y de maneras disímiles de concebir y desarrollar los principios de “vida buena” de cada persona”: Corte Constitucional, sentencia C-948/14.

[16] “(...) de la interpretación sistemática de la Constitución de 1991 se concluye el carácter laico del Estado colombiano. Esta afirmación encuentra sustento en dos elementos axiales del régimen constitucional del Estado colombiano: i. El principio democrático que el artículo 1º de la Constitución señala como uno de los elementos fundacionales del Estado; y ii. La ausencia en el texto constitucional de cualquier referencia a relación especial alguna entre el Estado con alguna iglesia, excluyendo ab initio la idea de iglesia estatal, iglesia prevalente o iglesia jurídicamente privilegiada, como también pueden ser los casos en un Estado democrático” (negritas no originales), Corte Constitucional, sentencia C-766/10.

[17] “Estado no profesa ninguna religión”: Corte Constitucional, sentencia C-088/93.

[18] Aunque la libertad de conciencia no se limita al aspecto religioso, como quedó claro desde la Asamblea Nacional Constituyente: “Tema que produjo intensos debates fue el de las libertades de conciencia, religión y cultos, fruto de los cuales fue la separación deliberada que la Asamblea hizo de estas libertades en dos artículos diferentes. La Constitución vigente la consagraba en una sola norma que limita su campo al religioso. En

el nuevo ordenamiento, la libertad de conciencia se predica también de toda creencia, o ideología”: constituyente Augusto Ramírez Ocampo en Gaceta Constitucional nº 112, p. 6.

[19] Respecto del laicismo en la prestación del servicio público de educación: “El concepto de patrona es un calificativo con clara connotación religiosa, y la designación de un personaje de un credo específico y determinado como patrona de todos los educadores supone la adhesión simbólica del Estado a esta religión en la prestación de un servicio público esencial que, además, afecta la libertad de cátedra, la autonomía de las instituciones educativas, y la formación pluralista para los niños, niñas y adolescentes”: Corte Constitucional, sentencia C-948/14. Ya la sentencia C-027/93 había declarado inexecutable la cláusula del Concordato que atribuía a la Iglesia Católica la inspección de la educación religiosa oficial.

[20] No existe un concepto unívoco y universal del principio de laicidad. Se trata de modelos distintos en los que, por ejemplo, existe el sistema estadounidense de secularismo, más que de laicidad, en aplicación de la Establishment Clause, y el modelo francés, de la Ley de separación de las iglesias y el Estado, del 9 de diciembre de 1905, desarrollado a través de una forma de laicidad combativa. Cfr. Víctor J. Vázquez Alonso, Laicidad y Constitución, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 48 y 338, referido al cambio de modelo asumido por el Tribunal Constitucional español, desde una forma de aconfesionalidad, hacia el laicismo.

[21] Corte Constitucional, sentencia C-350/94

[22] Corte Constitucional, sentencia C-027/93.

[23] Corte Constitucional, sentencia C-350/94.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-817/11.

[25] Corte Constitucional, sentencia C-766/10.

[26] Corte Constitucional, sentencia C-948/14.

[27] Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-1175/04.

[29] Corte Constitucional, sentencias C-568/93, C-107/94 y C-1261/00.

[30] Corte Constitucional, sentencia C-153/03.

[31] Corte Constitucional, sentencia T-139/14.

[32] Corte Constitucional, sentencia C-441/16.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-567/16.

[34] Corte Constitucional, sentencia C-441/16.

[35] Corte Constitucional, sentencia C-567/16.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-153/03.

[37] Corte Constitucional, sentencia C-817/11.

[38] “Si se le permitiera al Estado, a cualquier título, o en cualquier nombre, incluso de la protección al patrimonio cultural, subvencionar o financiar actividades religiosas, al estar de por medio dineros públicos, se impondría la veeduría, control y responsabilidades propias de quienes administran recursos públicos. Así, por ejemplo, sería obligatoria la realización de un exigente control a las actividades de la iglesia, de los ordenadores del gasto en la iglesia, quienes serían sujetos de responsabilidad fiscal y sujetos disciplinarios en cuanto manejaran o administran recursos del erario. Es decir, podría haber responsabilidad (fiscal, disciplinaria o incluso penal) que podría conducir a la sanción, destitución o incluso condena de los ministros de una iglesia, todo lo cual pondría en grave riesgo la autonomía y libertades religiosas”: Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[40] Corte Constitucional, sentencia C-088/93. En igual sentido: C-350/94.

[42] Corte Constitucional, sentencia C-817/11. “(...) al momento de analizar medidas legislativas que involucren una relación entre el Estado e instituciones religiosas, la Corte

Constitucional deberá analizar si en ellas se encuentra un criterio predominantemente secular que la justifique”: Corte Constitucional, sentencia C441/16. Por ejemplo, se ha establecido que “ley de honores solo es válida si el componente laico prima sobre el religioso”: Corte Constitucional, sentencia C-948/14. Por el contrario, respecto de la Semana Santa en Tunja se puso de presente que “

[43] Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[44] Corte Constitucional, sentencia C-441/16. Esta sentencia realiza un juicioso recuento jurisprudencial en la materia.

[45] Corte Constitucional, sentencia C-567/16.

[46] Así, en el caso de la Semana Santa en Pamplona se evidenció que “De la exposición de motivos se pueden concluir tres situaciones: (i) las procesiones de Semana Santa en Pamplona son parte de la historia del municipio[99]; (ii) sin embargo, es evidente que el objetivo principal de la autorización al municipio para asignar partidas presupuestales, es fortalecer la fe católica y atraer a personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos; y (iii) en últimas, el fin secundario es la activación del turismo en la región”: sentencia C-224/16. Por el contrario, respecto de la Semana Santa en Tunja se puso de presente que “aunque aquí se evidencia de nuevo un elemento religioso, no puede perderse de vista que aparecen elementos seculares, tales como “el folclor de la región” y la afluencia de turistas. Pero el elemento secular se hace palmario, y se constituye en parte central del proyecto cuando en la exposición de motivos”: sentencia C-441/16. También, respecto de la Semana Santa en Popayán, se logró concluir que: “El artículo 4º de la Ley 891 de 2004 se ha justificado, tanto en los debates parlamentarios como dentro de este proceso, como una medida de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en que consisten las Procesiones de Semana en Popayán. Esta justificación no solo es secular sino además importante y responde a un imperativo constitucional”: sentencia C-567/16.

[47] informe-ponencia, el Constituyente Diego Uribe Vargas Gaceta Constitucional nº 82, p. 10.

[48] Corte Constitucional, sentencia C-027/93 y respecto del aplazamiento del servicio militar por estar cursando estudios sacerdotales C-478/99.

[49] Corte Constitucional, sentencias C-027/93 y T-621/14.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-088/94.

[51] Artículo 287 del Decreto 2700 de 1991 por el cual se expiden las normas de Procedimiento Penal. Corte Constitutionnel, sentencia C-609/96.

[52] Corte Constitutionnel, sentencias T-352/97 ; T-616/97 ; T-269/01 ; T-700/03.

[53] Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[54] Intervención del SENA.

[55] “(...) vincular a la religión católica a una tradición constitucionalmente protegida, en razón de sus vínculos culturales, significaría excluir a dichas minorías de la protección estatal”: Corte Constitucional, sentencia C-817/11

[56] Corte Constitucional, sentencia C-1175/04.

[57] Corte Constitucional, sentencia C-948/14.

[58] De manera contraria, recurriendo al argumento mayoritario, esta Corte declaró la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 153 de 1887, según el cual “La costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana, constituye derecho, a falta de legislación positiva” y para esto llegó a sostener que: “aun aceptando que la referencia a la “moral cristiana” tenga una especial connotación religiosa, tampoco sería inconstitucional por este motivo el artículo 13 de la ley 153 de 1887. ¿Por qué? Sencillamente, por esto: 1o.- Pese a la ausencia de estadísticas exactas en este campo, como en otros, es un hecho incontrovertible que la religión Católica es la de la mayoría de la población. 2o.- Pero la religión Católica es sólo una de las iglesias cristianas, la mayor por su número, pero apenas una de ellas. Si a sus adeptos se suman los de las demás iglesias cristianas existentes en Colombia, la mayoría distaría de la unanimidad sólo un pequeño porcentaje. 3o.- La Constitución, como todas las que han existido en Colombia, está basada en la democracia liberal, uno de cuyos principios es el reconocimiento de las mayorías. No puede, en consecuencia, ser contraria a la Constitución una norma que se limita a reconocer la moral de las mayorías. El respeto a las minorías, también proclamado por el Liberalismo, no puede

llegar hasta el extremo absurdo de pretender que las mayorías se sometan a ellas, o que renuncien al derecho de hacer prevalecer sus opiniones. Por ello, si en lugar de referirse a la moral de la mayoría de los colombianos, la ley pretendiera imponer a éstos la moral de una tribu indígena confinada en un remoto lugar de la selva amazónica, tal ley sí sería contraria a la Constitución”: Corte Constitucional, sentencia C-224/94. Esta manera de razonar no fue posteriormente confirmada por la Corte.

[59] “se agrega la supresión de la incompatibilidad del ministerio sacerdotal con el ejercicio de funciones públicas, la cual obedecía a las circunstancias históricas en que se expidió la Constitución de 1886”: constituyente Augusto Ramírez Ocampo en Gaceta Constitucional nº 112, p. 6.

[60] “(...) aunque “moribundo”, sigue siendo el paradigma que mejor define el modelo de separación constitucional entre el Estado y la religión de los Estados Unidos”: Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 72.

[61] Suprema Corte de los Estados Unidos, *Lemon vs. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

[62] La expresión inglesa entanglement podría ser traducida al español como confusión, entrelazamiento o incluso enmarañamiento, al tratarse de expresiones sinónimas. La expresión enmarañamiento es la escogida por el profesor Víctor J. Vásquez Alonso, al referirse al Lemon Test: *Laicidad y Constitución*, ob. Cit. p. 61.

[63] Artículo 1 de la Ley 119 de 1994.

[64] Artículo 2 de la Ley 119 de 1994.

[65] Registro Público de Entidades Religiosas No Católicas
<http://www.mininterior.gov.co/mision/asuntos-religiosos/registro-publico-de-entidades-religiosas>

[66] Artículo 168 del Código General del Proceso. “Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”: artículo 167 inciso 4 del C.G.P.

[67] Corte Constitucional, sentencia C-441/16.

[68] Corte Constitucional, sentencia C-766/10.

[69] El artículo 3, numeral 2 del Decreto 2149 de 1992, expedido en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, relativo a las funciones del SENA, suprimió la referencia a la justicia y moral cristianas: “Velar porque el contenido de los programas de formación profesional integral permita la incorporación de los trabajadores al medio productivo, contribuyendo a elevar su nivel social y técnico y se fundamente en principios éticos, morales y culturales que tiendan a fortalecer los valores del hombre”.

[70] “Durante el Gobierno de Rojas Pinilla surgió un grupo católico conservador, pero no intransigente, en torno a la revista Testimonio, que apoyó a la ANAPO u abrazó la posición radical en contra del aborto, que posteriormente se señalaría expresamente en *Humanae vitae*. Rojas Pinilla era conservador, católico, anticomunista; apoyó la relación Iglesia-Estado en la educación y tomó medidas en contra de los protestantes.”: Autores Varios, Director: Jose Luis Meza Rueda, Educación religiosa escolar: Naturaleza, fundamentos y perspectivas, Editorial San Pablo y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011, p. 64.

[71] El artículo 41 de la Constitución de 1886 disponía que “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica”.

[72] El artículo XII del Concordato celebrado entre el Estado colombiano y la Santa Sede disponía que “En desarrollo del derecho que tienen las familias católicas de que sus hijos reciban educación religiosa acorde con su fe, los planes educativos, en los niveles de primaria y secundaria, incluirán en los establecimientos oficiales enseñanza y formación religiosa según el magisterio de la Iglesia. Para la efectividad de este derecho, corresponde a la competente autoridad eclesiástica suministrar los programas, aprobar los textos de enseñanza religiosa y comprobar cómo se imparte dicha enseñanza (...)”. Este artículo fue declarado inexecutable por la sentencia C-027/93.

[73] Corte Constitucional, sentencia C-948/14.

[74] “(...) en la Constitución de 1991 la unidad nacional se funda en el pluralismo y es el resultado de la convivencia igualitaria y libre de los más diversos credos y creencias en los diferentes campos de la vida social, mientras que en la Constitución de 1886, esa unidad nacional tenía como base esencial el reconocimiento de la preeminencia del catolicismo

como religión de toda la nación”: Corte Constitucional, sentencia C-350/94.

[75] “La laicidad es un principio republicano y democrático, tal vez el único que realmente permite la convivencia pacífica dentro de la diversidad religiosa. La laicidad promueve a la vez la supremacía constitucional al poner en planos distintos la supremacía de los libros sagrados y la de la Constitución. La laicidad permite entender que no hay antinomias entre estos textos, sino espacios normativos distintos; permite entender que, a pesar de las diferencias, el texto que nos reconoce a todos como colombianos, nuestro el texto sagrado, es la Constitución”: Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[76] En términos equivalentes esta Corte estableció que “Por ende, no puede una referencia de naturaleza tangencial enervar la premisa verificada por la Corte, según la cual el motivo que llevó al Congreso a adoptar la norma acusada fue la promoción de la religión católica que ejercen muchos de los habitantes de El Espinal”: Corte Constitucional, sentencia C-817/11.

[77] Corte Constitucional, sentencia C-567/16.

[78] El Estado goza “de plena independencia, frente a todos los credos”: Corte Constitucional, sentencia C-68/93.

[79] Corte Constitucional, sentencia C-766/10.

[80] Corte Constitucional, sentencia C-766/10. La sentencia C-224/16 utilizó la expresión “fin primordial”.

[81] Corte Constitucional, sentencia C-224/16.

[82] Corte Constitucional, sentencia C-736/07.

[83] De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 119 de 1994, son “Funciones del Consejo Directivo Nacional. Son funciones del Consejo Directivo Nacional: 1. Definir y formular la política general y los planes y programas de la entidad” y de acuerdo con el artículo 19 de la misma ley son “Funciones de los Consejos Regionales. Son funciones de los Consejos Regionales: 1. Aprobar los planes y programas de la regional, acordes con los planes y programas nacionales de la Institución, oído el concepto de los Comités Técnicos de

Centro”.

[84] El desconocimiento del principio de laicidad hace inócuo el desarrollo de un test de igualdad, para concluir en la inconstitucionalidad de las normas demandadas al identificarse una finalidad inconstitucional de la medida. Tal conclusión fue también realizada en la sentencia C-1175/04 relativa a la participación de un representante de la Iglesia Católica en el Comité de clasificación de películas.

[85] “ARTÍCULO 17. CONSEJOS REGIONALES. Los Consejos Regionales estarán integrados por representantes de las mismas entidades y organizaciones que conforman el Consejo Directivo Nacional, establecidos en la región, en igual proporción, designación y período”.

[86] En esta providencia se estudió la constitucionalidad de las Objeciones Gubernamentales al proyecto de Ley No. 195 de 2008 Senado, 369 de 2009 Cámara, “Por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

[87] En la Sentencia C-948 de 2014, la Corte Constitucional declaró 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 algunas expresiones o enunciados en algunos numerales, que se declararon inexecutable, lo cual se reiteró en las sentencias C-960 de 2014 y C-091 de 2015.

[88] Mediante la sentencia C-224 de 2016, la Corte declaró inexecutable el artículo 80 de la Ley 1645 de 2013, “por el cual se declara patrimonio cultural, inmaterial de la Nación la Semana Santa en Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”.

[89] Mediante la sentencia C-570 de 2016, se resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1o y la totalidad de la Ley 1754 de 2015, “por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio de Belalcázar, en el departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones. ”

[90] Informe preliminar presentado a la Comisión de Derechos Humanos por la Relatora

Especial sobre el derecho a la educación el 13 de enero de 1999, y Sentencia T- 781 de 2010.

[91] “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.”.

[92] Como, entre otras, en las sentencias C-027 de 1993 (MP Simón Rodríguez Rodríguez, SV José Gregorio Hernández Galindo); C-568 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz - unánime); C-107 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz - unánime); C-350 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero, SV José Gregorio Hernández, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa); C-152 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa, SP Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-1175 de 2004 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SV Álvaro Tafur Galvis, Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil); C-766 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SP María Victoria Calle Correa y SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-817 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y SP María Victoria Calle Correa); C-948 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa; SP Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y, AV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio); C-224 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio; SV María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Gloria Stella Ortiz Delgado; y AV Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva); C-441 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado; y, SV Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos); y, C-567 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV Aquiles Arrieta Gómez y Gloria Stella Ortiz Delgado; y, SV Jorge Iván Palacio Palacio).

[94] Se refirió expresamente a la Procuraduría General de la Nación y al SENA.

[95] Expresión acuñada en razón a que se practicó en el curso del proceso judicial Lemon Vs. Kurtzman. El test o criterio Lemon expresa simplemente los elementos a analizar para determinar la sujeción al ordenamiento superior de medidas que tienen implicaciones religiosas, en protección del principio de laicidad.

[96] En la sentencia aprobada por la mayoría se precisó: “... Estos criterios de examen de la

constitucionalidad de una medida, respecto del principio de laicidad, coinciden con los identificados por la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha formulado en la materia. Se trata de juzgar la medida a partir de sus motivos y sus efectos.”.

[97] MP Alejandro Linares Cantillo; AV María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado; y, SV Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos.

[98] MP. María Victoria Calle Correa; AV Aquiles Arrieta Gómez y Gloria Stella Ortiz Delgado; y, SV Jorge Iván Palacio Palacio.

[99] “Por la cual se declara patrimonio cultural nacional las procesiones de semana santa y el festival de música religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones”.

[100] MP Manuel José Cepeda Espinosa, SP Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández.