C-948-14

Sentencia C-948/14

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Propósitos

PRINCIPIO DE LAICIDAD, PLURALISMO RELIGIOSO Y LIBERTAD RELIGIOSA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIOS DE LIBERTAD RELIGIOSA, PLURALISMO RELIGIOSO Y CULTURAL-Alcance

LAICIDAD DEL ESTADO EN RELACION CON LEYES DE HONORES-Alcance

PRINCIPIO DE LAICIDAD ESTATAL-Jurisprudencia constitucional

RELACION ENTRE EL ESTADO Y CONFESIONES RELIGIOSAS EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO-Jurisprudencia constitucional/RELACION ENTRE EL ESTADO Y LA IGLESIA-Modalidades

LAICIDAD PARA LA DEFENSA DE LA AUTONOMIA DE LAS CONFESIONES RELIGIOSAS-Importancia

LEYES DE HONORES DE CONTENIDO RELIGIOSO-Propósitos

CEREMONIA CON PROPOSITOS DE EXALTACION DE UN EVENTO O PERSONAJE RELIGIOSO-Debe tener ese carácter y no uno de naturaleza gubernamental

En la sentencia C-350 de 1994 la Corporación consideró que una ceremonia con propósitos de exaltación de un evento o un personaje religioso debe tener ese mismo carácter (es decir, religioso), y no uno de naturaleza gubernamental. Además, de acuerdo con la sentencia citada sería inconstitucional que se ordene la presencia del Presidente de la República en este tipo de actos, debido a que el pluralismo propio del Estado colombiano admite la posibilidad de que el Presidente de la República pertenezca a cualquier credo, y a que este funcionario, por expreso mandato constitucional, simboliza la unidad de la Nación.

CONSTRUCCION DE MAUSOLEO EN CONVENTO DE MADRE LAURA EN MEDELLIN-Desconoce el principio de libertad religiosa

EMISION DE MONEDA QUE RINDA HOMENAJE A LA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI-La medida no se opone a la Constitución Política

CONSTRUCCION DE ESTATUA O ESCULTURA DE LA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI EN DABEIBA-Doble propósito

NORMA SOBRE CONSTRUCCION DE ESCULTURA DE LA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI-Inclusión de expresión “para los indígenas de América y el mundo católico” excede la finalidad de la ley y no resulta respetuosa de los pueblos indígenas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Jurisprudencia constitucional/INTERPRETACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Aplicación no puede ser extrema

MEDIDAS QUE IMPLIQUEN O PUEDAN GENERAR GASTOS AL ERARIO EN LEYES DE HONORES-Regla de decisión

LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-No requiere iniciativa gubernamental/INICIATIVA DEL CONGRESO EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente D-10226

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1710 de 2014, “Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”.

Demandantes: Miguel Ángel Garcés Villamil

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1710 de 2014, por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto integral de la Ley 1710 de 2014:

“LEY 1710 DE 2014

(enero 20)

Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

ARTÍCULO 2o. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia deberán rendir honores a la obra y memoria de la Santa Madre Laura Montoya, en acto especial y

protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Congreso de la República, con invitación al señor Presidente de la República, en el municipio de Jericó, departamento de Antioquia.

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 9o. La presente ley rige a partir de su promulgación”.

III. LA DEMANDA

En concepto del accionante, la Ley 1710 de 2014, por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana, desconoce los artículos 13

(igualdad), 19 (libertad de cultos), 169 (unidad de materia) y 355 (prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado).

1. Violación del principio de igualdad.

La vulneración alegada, la sustenta el demandante en que la santificación de la Madre Laura Montoya Upegui corresponde a una decisión adoptada por las autoridades de la religión católica, previo el cumplimiento de sus normas internas para la concesión del grado de 'santa'. La decisión estatal de rendirle honores por medio de una ley rompe la igualdad entre las iglesias o religiones, al materializar una predilección por una iglesia en particular (la católica), ubicando en condiciones de desigualdad a las demás y desconociendo la jurisprudencia constitucional, representada en la sentencia C-766 de 2010. En armonía con la decisión constitucional citada, considera que debe concluirse que la ley demandada viola el derecho a la igualdad de quienes pertenecen a religiones diferentes, o a ninguna, al establecer una adhesión del Estado a una decisión interna de la religión católica.

2. Violación del derecho a la libertad de cultos.

De acuerdo con el demandante, la forma de garantizar la libertad de cultos en un Estado laico es la exclusión de toda participación en actividades que difundan, estimulen o promocionen un credo religioso en particular. Por ese motivo, afirma que normas que vinculan al Estado con un credo específico, como la acusada, desconocen el principio de libertad religiosa. Su título ("por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana") hace referencia a un calificativo o dignidad que la iglesia católica entrega a una ciudadana colombiana según sus normas internas y opera como fundamento del resto de artículos de la ley, pues estos giran en torno al título de 'santa' conferido a la Madre Laura Montoya Upegui por una confesión religiosa.

Por otra parte, "la consagración de la santa católica como 'patrona' del magisterio" prevista en el artículo 3º de la Ley cuestionada constituye una intromisión "indebida e inaceptable en los derechos de quienes no comparten las creencias católicas al establecer como un modelo de conducta a seguir y replicar la vida de una persona que una confesión religiosa en particular considera debe ser ejemplo", lo que acta los derechos de personas de otras confesiones religiosas que ejercen actividades en el magisterio, obligándolos a tener como 'patrona' y ejemplo de vida a la 'santa' de otra religión.

De esta manera, el Congreso de la República “burla” la libertad de cultos, al imponer a toda la comunidad como ejemplo de vida y obra a una persona que se enmarca en las expectativas de un credo particular, situación que se opone también al principio de laicidad estatal, explicado en la sentencia C-766 de 2010 (de la que efectúa una amplia trascripción).

En ese orden de ideas, la ley no solo viola la libertad de cultos sino también el pluralismo defendido por la Constitución, mediante una decisión que impulsa la promoción de la Iglesia Católica, imponiendo a “todos los ciudadanos del país los postulados de un credo en particular que considera que las acciones de una ciudadana merecen el calificativo de santa y por ese título deba rendirse tributo particular y erigirse en ‘patrona’ del magisterio en Colombia”. De acuerdo con lo expuesto, en concepto del actor, “este tipo de normas son rezados de un estado confesional, que finalizó en Colombia con la expedición de la Constitución de 1991”.

3. Desconocimiento del principio de unidad de materia.

Comienza el accionante por indicar que, según el artículo 169 de la Constitución política, el título de las leyes debe guardar precisa correspondencia con su contenido. Señala entonces que la ley demandada se intitula “por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana” y que se trata de una ley proferida con ocasión del reconocimiento efectuado por la Iglesia Católica a la religiosa colombiana, como consta en su exposición de motivos.

Sin embargo, en los artículos 7º y 8º de la Ley mencionada se autoriza al Gobierno Nacional para que destine recursos para la pavimentación de la vía pueblo Rico – Jericó, en Antioquia, y para declarar al municipio de Jericó como de “alto potencial para el desarrollo turístico”, medidas que no guardan relación alguna con el título de la ley y vulneran el principio de unidad de materia, pues una ley que propone rendir honores a una persona que representa una confesión religiosa, culmina ordenando la pavimentación de vías e inversiones en determinados municipios, lo que desconoce el principio de unidad de materia, como lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-817 de 2011.

4. Violación a la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El artículo 4º de la Ley 1710 de 2014, por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana, dispone que en el Convento de la Madre Laura de Medellín, la Nación exaltará y honrará su memoria de forma permanente mediante la construcción de un mausoleo para la peregrinación de los fieles, y ordena al Ministerio de Cultura disponer los recursos necesarios para tales efectos. Es decir, prevé que, con recursos del Estado, se construya un mausoleo para la peregrinación de fieles católicos, lo que constituye "una donación con recursos públicos a favor de una iglesia", y por lo tanto, una violación a la prohibición definida en el artículo 355 de la Carta Política.

Síntesis de los argumentos de la demanda:

"La Ley 1710 de 2014, por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana, vulnera el ordenamiento constitucional colombiano al romper el derecho a la igualdad, la libertad de cultos y el pluralismo presentes en la Constitución Política de 1991, al estimular la realización de actos honoríficos a una persona en particular por la única razón de haber obtenido un título derivado del ordenamiento interno de una iglesia en particular, en este caso la iglesia católica. De esta manera el estado colombiano irrespeta el laicismo impuesto por el Constituyente y expide normas propias de un estado confesional, en el cual los honores recibidos por pertenecer a una religión determinada se trasladan a con fuerza de ley (sic) a la vida de los ciudadanos, desdeñando a quienes no comparten esa confesión religiosa o son agnósticos. || De la misma manera, se viola de manera flagrante el principio de unidad de materia al incorporar en la ley normas que comprometen asuntos presupuestales que no guardan ninguna relación con el título de la ley, indicando que se establecen donaciones para una persona jurídica de derecho privado, las cuales están terminantemente prohibidas por normas constitucionales".

IV. INTERVENCIONES

1. De autoridades públicas

1.1. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito firmado por la delegada del Ministro de Hacienda y Crédito Público[1], el Ministerio del mismo nombre presentó argumentos a favor de la declaratoria de

exequibilidad de la Ley 1710 de 2014, por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana.

El concepto del Ministerio se refiere exclusivamente al cargo por violación del artículo 355 de la Constitución Pública, es decir, la prohibición de decretar donaciones o auxilios a personas particulares por las ramas del poder público. Con base en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (rad. 962 del 3 de abril de 1997), expresa que "de la lectura de la norma (…) se desprenden principalmente dos cosas: i) la prohibición de que cualquier rama del poder público de decretar auxilios y donaciones (sic) y, ii) la facultad con la que cuentan todos los niveles de gobierno para celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro (que pueden ser privadas pues la norma no distingue) para impulsar programas de interés público".

Posteriormente, plantea que el Congreso de la República está facultado para decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria, fundamento directo de la Ley 1710 de 2014, que rinde honores a la Madre Laura Montoya Upegui y añade que, basándose en la labor desempeñada por la religiosa como colombiana ejemplar, el Legislador autorizó al Gobierno para que a través del Ministerio de Cultura construya un mausoleo para exaltar y honrar su memoria.

La norma demandada supone —afirma el Ministerio— la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos Legislativo y Ejecutivo. Al Legislador le corresponde ordenar el gasto, y al ejecutivo, de manera libre y autónoma, incorporarlo al Presupuesto General de la Nación, sin que ello constituya un auxilio o donación a la iglesia donde se construirá el mausoleo. Tal autorización solo se concretará si el Gobierno decide incorporar la partida correspondiente en la Ley anual de presupuesto, de acuerdo con las sentencias C-290 de 2009, C-616 de 2008, C-507 de 2007.

En ese orden de ideas, al Ministerio de Cultura le corresponde priorizar los recursos asignados para materializar un proyecto particular, lo que no significa que la norma demandada decrete un auxilio o donación, pues lo único que se desprende de su lectura es que existe una autorización para que el Gobierno Nacional decida autónomamente si, mediante convenio o contrato, construye el mencionado mausoleo, "el cual en todo caso será un monumento de interés público, debido a que su construcción se haría para honrar y

exaltar la memoria de una colombiana que prestó sus servicios en beneficio del país".

1.2. Del Ministerio de Educación

El citado Ministerio radicó ante la Secretaría de la Corte Constitucional un oficio en el que indica que las normas demandadas no tienen que ver con el desarrollo, actividades y objetivos del sector educativo, por lo que se abstiene de exponer su punto de vista sobre la conformidad de la Ley 1710 de 2014 con la Constitución Política.

2. De universidades o instituciones educativas

2.1. Universidad Externado de Colombia

Varios ciudadanos[2] integrantes del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, presentaron concepto técnico a la Corte, solicitando declarar la inexequibilidad de la Ley 1710 de 2014. Después de manifestar su acuerdo con las razones de la demanda, agregaron los siguientes argumentos, destinados a demostrar la inconstitucionalidad de los contenidos normativos cuestionados:

Violación del principio de neutralidad del Estado en materia religiosa.

Desde la Constitución de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano reconoció el carácter pluralista del Estado, lo que comprende el reconocimiento de la pluralidad de etnias, culturas, corrientes políticas y sociales que conviven el país, así como el conjunto de orientaciones religiosas existentes, las cuales son admitidas, reconocidas y respetadas por el Estado. La Carta contiene, en ese marco, un conjunto de disposiciones que "excluyen cualquier forma de confesionalismo y consagran la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas".

A partir de la definición del Estado como social y democrático de Derecho, pluriétnico y multicultural, se comienza a "construir el complejo normativo en relación con la neutralidad del Estado en materia religiosa; el cual viene a ser complementado con la garantía de la libertad de cultos, de conciencia y pensamiento (artículos 18, 19 y 20 CP), conjunto que, en definitiva, va orientado a asegurar la materialización del reconocimiento de un Estado pluralista, de la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas".

De esas premisas se desprende la separación clara entre el Estado y las iglesias, y se configura una "estricta neutralidad en los diferentes niveles del ordenamiento constitucional colombiano, establecida como garantía de respeto y posibilidad de coexistencia de las distintas confesiones en un plano de igualdad". La neutralidad equivale así a una prohibición a los órganos del Estado para adelantar actuaciones en promoción de un credo específico. Por ello, la demanda acierta al señalar que la libertad religiosa termina si el Estado se vincula activamente a la promoción de las decisiones de un credo determinado (cita la sentencia C-350 de 1994).

Esta conclusión se confirma, si se toma en cuenta que los honores previstos por la Ley 1710 de 2014 a la Iglesia Católica "son de tal entidad que a la postre le otorgan prerrogativas de Iglesia Oficial del Estado" y si se repara en que el motivo de existencia de la citada ley es la decisión de la Iglesia Católica de otorgarle carácter de santa a la Madre Laura Montoya.

2.2. Universidad de la Sabana

En el concepto emitido por la Universidad de la Sabana se efectúa una trascripción de distintas sentencias de la Corte sobre leyes con contenido religioso, y se propone como conclusión: "Si bien la Ley 1710 de 2014 (…) se refiere a un personaje católico, bien alto ha sido el reconocimiento para esta intercesora y, si se declara inexequible la norma, por la cual una MUJER es exaltada con este título de 'Santa' dentro de la Iglesia Católica, le solicito a la H. Corte Constitucional declarar exequible la disposición o, en caso contrario, expedir una sentencia de unidad de materia, por medio de la cual, leyes que reconocen únicamente los méritos de personal masculino (…) sean declaradas inexequibles".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En el ejercicio de sus funciones constitucionales, el Procurador General de la Nación remitió a la Corte Constitucional el concepto No. 5811 de 17 de julio de 20140, en el que expone su punto de vista sobre el problema de constitucionalidad que plantea la demanda.

El Jefe del Ministerio Público comienza por cuestionar la jurisprudencia constitucional sobre las relaciones entre iglesia y Estado. Para ello propone un conjunto de críticas a las referencias doctrinarias utilizadas por la Corte Constitucional en sus sentencias, proponiendo remplazarlas por las de otros autores, con el propósito de demostrar que debe

existir el reconocimiento de una mayor presencia de la religión en la esfera de lo público, y que debe reconocerse le importancia de la Iglesia católica en el Estado colombiano, por su carácter mayoritario y su importancia en la consolidación de la unidad nacional durante la historia del país.

Se pregunta, además, si la participación en la esfera pública debe estar reservada a los no creyentes y si existe alguna carga particular para que un creyente intervenga en decisiones estatales, y propone que entre dos corrientes extremas, que denomina laicismo intolerante, en el que se acepta la participación de creyentes en la vida pública, pero se les exige dejar de lado sus creencias en sus actuaciones, y fundamentalismo religioso, en el que se impone por ley la creencia y se excluye a los no creyentes de los asuntos públicos, debe hallarse una vía "intermedia" en la que se acepte la importancia de la religión en la deliberación de los asuntos públicos:

"Para esta jefatura, esta postura intermedia responde de una manera más razonable al momento que occidente vive hoy en día puesto que por una parte, encuentra conveniente que la decisión última de los asuntos políticos, legales y constitucionales de una sociedad no esté en cabeza de las autoridades religiosas sino de las autoridades civiles pero, al mismo tiempo, reconoce que la religión ha jugado un papel cultural e histórico fundamental en la formación de los diversos Estados y de sus habitantes, de tal modo que es imposible relegar las creencias religiosas al ámbito privado (…) se puede decir que esta vía intermedia considera que la religión sí puede y, en algunos casos incluso sí debe tener incidencia en la esfera pública. De esta manera, su concepción no parte de una especie de exclusión a priori o de barrera que impida la incidencia de cualquier manifestación religiosa en el ámbito público porque, por el contrario, considera que en una democracia pluralista y tolerante (…) en principio cualquier idea puede ser discutida en el foro público, incluyendo las ideas religiosas".

Por otra parte, afirma el Procurador General que, dada la coincidencia de principios y valores básicos entre la religión católica y la Constitución de 1991, es legítima la expresión de esas creencias en el foro público, como ocurre con la ley censurada: "la incidencia pública de la religión es valiosa en este tipo de eventos (pues) lejos de contrariar los mandatos de la Constitución de 1991, los fortalece y reitera desde una lógica diverso, esto es, desde la fe".

Continúa explicando que el cristianismo y la Constitución comparten el respeto por la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales como la vida, la igualdad ante el derecho y el estado de derecho, de donde concluye que "buena parte de las decisiones más importantes del constituyente en Colombia, encajan dentro de la cosmovisión cristiana". Acto seguido, señala que una de las notas esenciales del neoconstitucionalismo que caracteriza los ordenamientos jurídicos de la segunda post guerra es el abandono del positivismo jurídico y la adhesión a valores sustanciales y, especialmente, la dignidad humana, lo que desde hace mucho tiempo hace parte del pensamiento católico (Con referencia a palabras del papa de la Iglesia Católica romana, Benedicto XVI) y afirma que esa coincidencia de valores "hace que las intervenciones religiosas en el ámbito público que promuevan dichos principios, no solo deban ser toleradas, sino también estimuladas toda vez que, partiendo de una cosmovisión particular, apuntan hacia la misma dirección a la cual se dirige la Constitución Política de 1991".

Después de algunas referencias a sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre la relación entre el Estado y las confesiones religiosas señala que su posición se refleja, por ejemplo, en la sentencia C-568 de 1993, en la que se declaró la constitucionalidad de normas que establecían festividades católicas como días de descanso obligatorio; en la sentencia C-088 de 1993, en la que se declaró la constitucionalidad de una norma según la cual "el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos" (artículo 2º de la Ley 133 de 1994); y en la sentencia C-766 de 2010, en la que la Corte señaló que el Estado podría promocionar, promover, respaldar o apoyar manifestaciones que "incluyendo algún contenido religioso, tuvieran un claro e incontrovertible carácter de manifestación cultural para un grupo do comunidad de personas dentro del territorio colombiano. Elemento cultural que deberá ser el protagonista de dicha manifestación".

Con base en esos antecedentes, plantea que la Corte Constitucional debería modificar su concepción de la libertad religiosa y la laicidad del Estado en los siguientes términos: "para esta jefatura la verdadera postura que tiene la Constitución sobre el fenómeno religioso, es aquella que: (a) reconoce que todas las religiones tienen igualdad de oportunidades ante el Estado; (b) acepta que la religión católica puede tener una incidencia fundamental en el espacio público, toda vez que muchos de los valores que la Constitución contiene coinciden con los de esta creencia y, además de ello, que no es inconstitucional —en abstracto–

exaltar los valores eminentemente religiosos de una persona por medio de una Ley de honores; (c) establece que el Estado no puede profesar y, por esa vía, imponer cierto credo religioso a los asociados; y (d) acepta que existen ciertas religiones que tienen una relación cultural e histórica con los Estados, creencias sin las cuales no habría sido posible la consolidación de los Estados modernos nacionales || En este sentido, para el caso de occidente y más concretamente para el caso colombiano, (…) la religión católica es un elemento inescindible de la identidad nacional que no se agota en el fenómeno religioso puesto que ha adquirido también claras connotaciones seculares (…) de donde resulta que sería irrazonable y discriminatorio, pero también imposible el confinamiento de las expresiones religiosas a las relaciones privadas de los asociados".

Posteriormente, el concepto del Jefe del Ministerio Público dirige críticas específicas a la sentencia C-817 de 2011, en la que se definieron determinadas subreglas para el estudio de constitucionalidad de las leyes de honores que poseen motivaciones y contenidos religiosos. En su concepto, la Corte Constitucional incurrió en una contradicción en esa sentencia pues, mientras al sentar los criterios de análisis planteó que una medida estatal que involucre o se inspire en elementos religiosos es válida si resulta posible discernir en ella también un elemento laico, en apartes ulteriores sentenció que su validez exige demostrar no solo la existencia de un componente secular sino, además, que ese componente tiene el carácter de principal o primordial, lo que desconoce la importancia de la exaltación de valores puramente religiosos:

"[L]a postura más recientemente adoptada por esa corporación tan sólo ofrece una suerte de protección indirecta —o un prejuicio desfavorable a— de las creencias religiosas, en tanto que éstas solo son importantes en tanto puedan ser entendidas o comprendidas desde las libertades, cuando la creencia religiosa per se sí fue considerada por el constituyente primario desde el mismo preámbulo de la Carta Política, en donde se invoca expresamente la protección de Dios".

Las anteriores consideraciones llevan al Procurador General a considerar que la sentencia C-817 de 2011 representa la posición que denomina laicismo intolerante. Afirma que las reglas sentadas en esa sentencia, según las cuales si bien el Estado puede otorgar un tratamiento a una persona, comunidad o situación, que muestren una connotación religiosa, siempre que la medida se funde principalmente en un criterio secular constitucionalmente

admisible, son problemáticas para las medidas asociadas a la religión católica porque "deslingar o desarraigar una creencia religiosa que ha sido determinante para la construcción de la identidad del país, no solo es imposible sino inconstitucional porque supone relegar las creencias religiosas a un ámbito exclusivamente privado".

2. Después de ese conjunto de consideraciones generales en las que se propone replantear la concepción del principio de laicidad estatal y las subreglas establecidas en la jurisprudencia constitucional para el control de leyes de honores con motivación religiosa, el Procurador General de la Nación presenta su posición frente a cada uno de los cargos:

2.1 El Jefe del Ministerio Público encuentra que la constitucionalidad de la ley demandada se justifica en tres razones: "(i) la naturaleza de la norma que permite al Congreso decretar honores a los ciudadanos; (ii) algunas virtudes humanas (incluso seculares) de la Santa Laura Montoya que la hacen merecedora de tal exaltación; y, por último, (iii) el importante papel cultural e histórico de la religión católica en el Estado colombiano".

La primera la fundamenta en el artículo 150 Superior, el cual faculta al Congreso de la República para expedir leyes de honores, mediante las que se rinde homenaje a las virtudes y aptitudes de los ciudadanos que con su vida y obra realizan una contribución importante al Estado.

Sostiene como segunda razón, que la dedicación que tuvo la Madre Laura Montoya durante toda su vida al servicio de los más necesitados y especialmente a los indígenas, fueron los motivos por los que el Congreso de la República la consideró merecedora de los honores otorgados mediante la Ley 1710 de 2014, lo cual desvirtúa el argumento del demandante según el cual "por el solo hecho de ser religiosa de determinada confesión, la mencionada ciudadana no podía acceder, en igualdad de condiciones, a un reconocimiento que constitucionalmente está previsto para cualquier colombiano independientemente de sus convicciones religiosas particulares".

Adicionalmente, destaca su labor como docente, su abnegación por los estudiantes, su formación teórica y su faceta como etnógrafa, para señalar que la vida y obra de la Madre Laura Montoya no se reduce al ámbito religioso y para destacar que se trata de una persona que desafió los paradigmas políticos, sociales y culturales del momento, incluyendo los relativos a su condición de mujer.

En cuanto a la tercera razón, resalta que no solo en Colombia, sino alrededor del mundo, la religión no es ajena a la realidad, pues hace parte del arraigo cultural de las personas y constituye parte esencial de su identidad.

Manifiesta, posteriormente, que existe un amplio reconocimiento nacional e internacional de los argumentos por los cuales no se debe relegar la religión a un plano netamente privado y reafirma la postura expuesta en casos anteriores, al considerar que el reconocimiento y la exaltación de la Madre Laura, "no acarrea la violación de los derechos constitucionales invocados, toda vez que no desconoce ni va en detrimento del pluralismo religioso consagrado por la Carta Política, que reconoce la diversidad de las creencias religiosas de las personas que en ejercicio de su libertad decidan profesar, y mucho menos cuando también ampara la protección de los recursos culturales, entre ellos la tradición religiosa".

2.2. El Procurador considera que el cargo contra el artículo 3º de la ley 1710 de 2014, en el que se autoriza al Gobierno Nacional para consagrar a la Madre Laura como patrona del Ministerio por tratarse "intromisión indebida e inaceptable en los derechos" de aquellas personas que no comparten la fe católica o con la vida de la Madre Laura no debe prosperar porque desconoce "el respeto por la diferencia y el encuentro de diversas formas de pensamiento (…) evitando la colisión entre las diferentes posturas y la diversidad de creencias y convicciones, de ahí la importancia de reafirmar la identidad cultural e histórica colombiana que no excluye a la religión".

En su concepto, la consagración de la Madre Laura como patrona del magisterio debe entenderse como una cuestión independiente de sus convicciones religiosas, pues se trata de una exaltación que no excluye a nadie, sino que implica una reflexión sobre valores y principios presentes en la Constitución, en la ley y en la cultura colombiana.

2.3. En relación con la neutralidad estatal en materia religiosa, considera que "de ninguna manera puede entenderse que el Estado se excluya de algún tipo de relación con la religión, sino que significa que este debe tener en cuenta todas las religiones presentes en el país en cada una de sus actividades (…) para dar cumplimiento a un deber estatal".

El jefe del Ministerio Público concluye que el reconocimiento a la Madre Laura no puede interpretarse como un acto de adhesión estatal a una religión determinada y aduce que

suponer lo contrario sería un absurdo, toda vez que "implicaría caer en la errónea interpretación según la cual un requisito sine qua non para poder ser sujeto de este reconocimiento estatal, o de cualquier otro, es no profesar ningún credo en particular, lo cual contradice abiertamente el principio constitucional de pluralismo, además de violentar directamente el derecho a la libertad e igualdad de todas las personas ante la ley".

Finalmente encuentra que la postura que critica es incompatible con el derecho y la garantía constitucional de la libertad de cultos, en tanto que se estaría impidiendo que las personas profesen y difundan libremente su religión.

2.4. En cuanto a los artículos 7º y 8º de la ley acusada, estima que no violan el principio de unidad de materia, debido a su conexión razonable con el asunto general que regula la Ley 1710 de 2014, de conformidad con los criterios definidos por la Corte Constitucional, según los cuales el análisis de unidad de materia no debe realizarse de manera extremadamente rígida, sino verificando la existencia de una conexión razonable entre el núcleo temático general de la ley y los artículos que la componen.

En ese orden de ideas, el Procurador General expone como primera medida, que el asunto general del que trata la ley demandada, es "rendir honores, exaltar y enaltecer la memoria, vida y obra de la Madre Laura, por toda una vida dedicada a la defensa y apoyo de los menos favorecidos en Colombia".

Luego, señala que el artículo 7° de la Ley 1710 de 2014 autoriza al Gobierno Nacional para que destine recursos a la pavimentación de la vía entre Pueblo Rico y Jericó, en Antioquia, mientras el artículo 8° declara a Jericó como un municipio de alto potencial para el desarrollo turístico, disposiciones que guardan clara relación entre sí, pues el artículo 7°, al delimitar una de las obras que se autoriza para lograr el mejoramiento de la infraestructura turística de Jericó, es una especificación del 8º.

En relación con la conexión de las normas acusadas con el asunto general que regula la Ley 1710 de 2014, sostiene que desde el punto de vista temático, la declaración de Jericó como municipio de alto potencial para el desarrollo turístico se efectúa principalmente en atención a la importancia que tienen para este municipio sus "productos religiosos y culturales (museos y centros históricos)" y el incremento del turismo hacia ese municipio demanda el mejoramiento de la vía que conduce hacia el mismo. Además, señala que los

artículos 7° y 8° responden de manera directa a uno de los posibles efectos de la exaltación de la vida y obra de la Madre Laura, como lo es el incremento del turismo, de donde se infiere la presencia de conexidad causal y teleológica.

Finalmente, sustenta una conexión sistemática entre todas y cada una de las disposiciones contenidas en la Ley 1710 de 2014, "toda vez que, ante el inminente aumento de turistas al municipio de Jericó por cuenta de las reglas previstas en los artículos 1° a 6°, las dos disposiciones examinadas contienen una serie de medidas que contemplan esa situación: la declaratoria de Jericó como municipio de alto potencial para el desarrollo turístico (art. 8°) y la autorización para pavimentar la carretera que conecta este municipio con el de Pueblo Rico (art. 7°)."

Por otra parte, con base en los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, señala que el cargo no satisface los requisitos mínimos de claridad, certeza y especificidad, necesarios para realizar un análisis de constitucionalidad de la norma demandada, sostiene que:

(i) No existe claridad en la argumentación del demandante que permita mostrar cuál es la razón para señalar que el artículo 4º de la ley demandada vulnera el artículo 355 de la Carta Política. (ii) La acusación no es cierta, puesto que recae sobre una proposición que no existe, ya que del contenido de la norma no es posible inferir que la misma ordene o autorice un contrato de donación. Además, (iii) no es específica, pues no explica de qué manera la norma acusada viola la Constitución.

Finalmente, manifiesta que "la que la disposición normativa del artículo 4 de la ley 1410 de 2014, no supone en ninguna medida un acto de apropiación de recursos públicos, como sería la realización de una donación o el decreto de un auxilio a favor de la Iglesia Católica, ya que con la construcción del mausoleo para fines de atender el turismo cultural y religioso si acaso eventualmente se estaría permitiendo que esa institución administre un bien público, al cual en todo caso tendrían acceso los particulares para el ejercicio y goce efectivo de sus derechos, por lo cual la disposición acusada no encuadra en el supuesto de hecho del primer inciso del artículo 355 constitucional. Por lo tanto, es sencillamente imposible hacer confrontación propuesta por el accionante."

Con fundamento en lo expuesto, la Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte

Constitucional declarar la exequibilidad de la Ley 1710 de 2014 y declararse inhibida de pronunciarse sobre su artículo 4º.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Carta.

Planteamiento del caso y problema jurídico

2. El Congreso de la República decidió rendir honores a la Madre Laura Montoya Upegui, con ocasión de su canonización y su reconocimiento como santa, por parte de las autoridades eclesiásticas de la Iglesia Católica romana. Con ese propósito dictó la ley 1710 de 2014 en la que, además de exaltar su vida y obra, se adoptan una serie de medidas a las que se hará referencia al iniciar el análisis de fondo.

3. El ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1710, en su integridad, considerando que viola los principios constitucionales de pluralismo, laicidad (o separación entre iglesias y Estado) y neutralidad religiosa, pues el Congreso de la República decidió hacer una conmemoración de un hecho de significado evidentemente religioso, y claramente asociado a la religión mayoritaria, debido a que la santidad es un concepto propio de ese culto y el título de la ley no deja dudas acerca de ese propósito.

4. Además, dirige cuestionamientos concretos hacia el artículo 3º, por el cual el Congreso autoriza al Gobierno Nacional para que consagre a la religiosa católica Laura Montoya Upegui como patrona del magisterio, considerando que es una medida propia de un Estado confesional; y los artículos 7º y 8º de la misma ley, por violación del principio de unidad de materia y de la prohibición de decretar auxilios y donaciones a favor de personas de derecho privado.

5. El Ministerio Público, en cabeza del Procurador General de la Nación, efectúa una extensa crítica a la forma en que la Corte Constitucional viene entendiendo el derecho fundamental de libertad de cultos, el pluralismo religioso y el principio de laicidad del Estado;

posteriormente, cuestiona dos subreglas establecidas por esta Corporación en un caso en que se analizó una ley que rendía honores y cuya motivación se hallaba ligada la Iglesia católica (C-817 de 2011), afirmando que también debe cambiarse la jurisprudencia sentada por la Corporación en esa decisión.

Finalmente, asume la defensa de la constitucionalidad de la Ley 1710 de 2014, argumentando que esta normativa no desconoce ningún principio constitucional; que la consagración de la Madre Laura Montoya Upegui como patrona del magisterio es una medida que se ajusta al pluralismo religioso; que la unidad de materia fue respetada por el Legislador, pues cada una de las medidas contempladas en la Ley 1710 de 2014 guarda vínculos de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con el homenaje que se ha decidido rendir a la Madre Laura Montoya, y que los demás cargos carecen de aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo.

6. En ese marco, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

El primero, que concierne a la Ley 1710 de 2014 en su integridad, consiste en determinar si esta vulnera los principios de libertad religiosa, neutralidad del Estado ante las distintas iglesias, y pluralismo, al celebrar los logros de una ciudadana colombiana exclusivamente en razón de su reconocimiento como “santa” por la religión católica.

El segundo se concreta en establecer si la autorización dada al Congreso de la República para que consagre a Laura Montoya Upegui como “patrona del magisterio en Colombia” desconoce la libertad y diversidad religiosa y la separación entre Estado e iglesias, por tratarse de una medida propia de un Estado confesional.

El tercero supone determinar si el Legislador desconoció el principio de unidad de materia al incorporar decisiones relativas al gasto público y la construcción de obras públicas en una ley de honores, cargo que involucra principalmente a los artículos 7º y 8º de la Ley 1710 de 2014; y el cuarto cuestionamiento exige constatar si los artículos citados violan la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de particulares.

6.1. Antes de continuar con el análisis de fondo, la Sala deberá determinar sí, como lo afirma el Procurador General de la Nación, el cuarto cargo carece de la fuerza argumentativa necesaria para generar un problema de constitucionalidad que deba ser

abordado por este Tribunal.

De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser "(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada"[3]

Bajo tales parámetros, la Sala observa que el cuarto cargo, tal como lo propone la Vista Fiscal, no se cumple el requisito de suficiencia, pues el actor se limita a afirmar que se presenta una violación del principio, sin hacer referencia a las características que la Constitución y la jurisprudencia constitucional delineado acerca de han la prohibición dirigida a los poderes públicos para decretar auxilios o donaciones a favor de particulares.

En otros términos, el actor afirma que se violó esa prohibición, pero no aporta elementos de juicio para el inicio del debate constitucional, y para poner en duda la presunción de constitucionalidad de la ley.

7. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala comenzará por reiterar su jurisprudencia sobre los principios de laicidad, pluralismo religioso y libertad religiosa y, en ese marco, analizará el ataque contra la integridad de la ley. En esta etapa de análisis también deberá pronunciarse sobre el segundo cargo pues como el actor considera que la consagración de la Madre Laura Montoya como patrona del magisterio es una medida confesional, resulta claro que su preocupación se basa en los mismos principios constitucionales en torno a los que gira su cuestionamiento general de la ley. Solo en caso de superar el primer análisis, la Sala pasará a (ii) verificar si el principio de unidad de materia es respetado en el ordenamiento normativo objeto de censura.

Alcance de los principios de libertad religiosa, pluralismo religioso y cultural y laicidad del Estado en relación con leyes de honores.

8. El constituyente de 1991 definió la estructura del Estado como social de derecho, y remplazó la mención de Dios como fuente suprema de toda autoridad y de la religión católica como oficial, por el reconocimiento del pluralismo (Artículo 2º CP), la libertad religiosa, la igualdad entre las distintas confesiones (artículo 19 CP) y el respeto por la igualdad en las diferencias (artículo 7º CP).

9. 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.

10. El pluralismo se proyecta en varias vertientes, como la cultural, la religiosa y la jurídica; y es, además, un elemento cardinal de los estados constitucionales, los cuales se caracterizan por la consagración de un conjunto de principios que, en ocasiones, plantean distintas exigencias normativas incompatibles entre sí, de manera que corresponde a los

órganos del Estado y los operadores jurídicos asegurar la máxima eficacia de cada uno de ellos, armonizando los conflictos normativos que surjan en el momento de aplicación del derecho.

11. El citado principio (pluralismo) es consustancial a la defensa de las minorías sociales, pues propende por la construcción de una sociedad que permita la participación de todos en la definición de los asuntos públicos, satisfaciendo así las exigencias del principio de igualdad en medio de las diferencias. Por lo tanto, desarrolla también el principio de igual respeto por todas las culturas y las formas de ver el mundo.

La importancia del pluralismo no implica que el Estado se cierre a reconocer el hecho religioso, pues la religión, concebida en sentido amplio, hace parte de la vida humana y un Estado basado en el respeto por la persona no puede ser insensible a su existencia.

12. En la Constitución Política de 1991 se consideró la importancia del fenómeno religioso desde distintas perspectivas. Primero, como derecho fundamental, se refiere a la libertad de escoger y profesar cualquier religión sin interferencias estatales, o de abstenerse de hacerlo, según las preferencias de la persona. Segundo, como manifestación de los principios de igualdad y respeto a la diversidad, prescribe que todas las religiones merecen la misma protección por parte del Estado.

13. En su dimensión de derecho fundamental, la Corte ha destacado que la libertad religiosa protege la pluralidad de opciones que puede asumir la persona sobre las preguntas últimas de la existencia y el fundamento del buen vivir, sin ser objeto de injerencia alguna por parte del Estado, es decir, con independencia de si la persona las asume mediante la adhesión a una religión, o a través de una actitud agnóstica o abiertamente atea. Todas esas opciones se encuentran protegidas en igualdad de condiciones, como se indicó en la sentencia C-088 de 1993[4], al analizar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de libertad religiosa (Proyecto de Ley 209 (Senado) y 1 (Cámara), sobre la ley estatutaria de libertad de cultos.

14. En esa decisión, la Corte manifestó que el artículo 2º del Proyecto de ley que era objeto de estudio, según el cual el Estado no posee una religión oficial y –a la vez– no es ateo o insensible a los sentimientos religiosos de sus habitantes, sólo podía ser interpretada en el marco de la Constitución Política de 1991, como un reconocimiento de la importancia del

fenómeno religioso y de la imparcialidad del Estado frente a las distintas confesiones, sin perjuicio de la posibilidad de establecer relaciones de cooperación con estas últimas:

"Por lo que corresponde al artículo segundo se encuentra igualmente su conformidad con la Carta Política, ya que se trata del señalamiento de unas declaraciones de principios legales que reproducen valores superiores del ordenamiento jurídico, como son los del carácter pluralista de la sociedad, la igualdad, la libertad y la convivencia; en efecto, el legislador reitera que ninguna religión será oficial o estatal, pero advierte que el Estado no es ateo, agnóstico ni indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos, lo que significa que en atención a los mencionados valores constitucionales de rango normativo superior dentro del ordenamiento jurídico, el Estado debe preocuparse por permitir que se atiendan las necesidades religiosas de los 'colombianos' y que en consecuencia éste no puede descuidar las condiciones, cuando menos legales, que aseguren su vigencia y la primacía de los derechos inalienables de la persona (…).

En relación con el inciso que establece que el Estado no es ateo, agnóstico o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos, es preciso señalar que ello significa que el Estado no profesa ninguna religión, tal como lo consagra el inciso primero del artículo, y que su única interpretación válida es la de que todas las creencias de las personas son respetadas por el Estado, cualquiera sea el sentido en que se expresen o manifiesten, y 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.

En este orden de ideas cabe destacar, además, que el proyecto de ley se ocupa de señalar que los poderes públicos protegerán a todas las personas en sus creencias, iglesias y confesiones religiosas, y se preocuparán de mantener relaciones de armonía y común entendimiento con las religiones existentes en Colombia".

15. La posibilidad de acoger un culto no se agota, sin embargo, en obligaciones de respeto por el Estado (es decir, en la no injerencia) pues, como ocurre con todos los derechos fundamentales, corresponde también a los órganos del poder público garantizar las condiciones para que esta libertad pueda realizarse de forma digna y adecuada, siempre en

un plano de igualdad entre las distintas confesiones. Y es precisamente la necesidad de asegurar la igualdad entre los distintos cultos lo que da lugar a la neutralidad del Estado en materia religiosa, uno de los elementos centrales del principio de laicidad.

En ese orden de ideas, el pluralismo religioso, la libertad de cultos y la igualdad entre las confesiones religiosas sirven de marco a la concepción de laicidad del Estado incorporada a la Carta de 1991.

16. El principio de laicidad estatal ha sido explicado ampliamente por la Corte Constitucional. Una de las decisiones más importantes en la definición del marco conceptual y normativo de este principio se encuentra en la sentencia C-350 de 1994[5] ,dictada con ocasión del control de una ley que celebraba la consagración del Estado al divino niño[6], y comprendía una serie de medidas adicionales para la celebración. A continuación, la Sala reiterará sus fundamentos para, posteriormente, hacer una reseña de sentencias recientes en las que se han aplicado estos principios al momento de analizar la constitucionalidad de leyes de honores con motivación religiosa.

17. La Corte Constitucional ha sostenido que en la historia han existido diversas formas de definir la relación entre el Estado y la Iglesia, según el nivel de injerencia que se permite entre uno y otra, y según la relevancia que se reconoce a la iglesia desde la institucionalidad estatal, precisando además que esa escala admite una cantidad de gradaciones intermedias. De acuerdo con la sentencia C-350 de 1994:

“De un lado, encontramos los Estados confesionales sin tolerancia religiosa: en ellos no sólo se establece una religión oficial sino que, además, los contenidos de tal religión son jurídicamente obligatorios, de suerte que se prohiben las religiones diversas a la oficial, o al menos se las discrimina considerablemente. Estas formas políticas, que existieron por ejemplo en los Estados cristianos medioevales, en las monarquías absolutas o existen aún en algunos países musulmanes, son contrarias al constitucionalismo y al reconocimiento de los derechos humano, los cuales nacieron, en parte, con el fin de superar las crueldades de las guerras de religión. En efecto, uno de los momentos esenciales en el desarrollo del constitucionalismo y de la idea de los derechos humanos fue el reconocimiento de que las creencias religiosas eran un asunto que no debía de ser controlado por el poder público y que, por consiguiente, debería respetarse la libertad de concienca, de religión y de

cultos[7].

De otro lado, encontramos los Estados confesionales con tolerancia o libertad religiosa, los cuales se caracterizan porque si bien consagran una determinada religión como la oficial, no por ello excluyen a las otras creencias religiosas y a los otros cultos. Esto significa que el reconocimiento de la religión oficial no implica la conversión automática de todos sus contenidos normativos en mandatos jurídicos obligatorios para todos los ciudadanos. Sin embargo, dentro de este modelo de relaciones cabe distinguir al menos dos variantes. En algunos casos, las religiones diversas a la oficial son simplemente toleradas, sin que exista una plena libertad en la materia (…) En cambio, en otros eventos, el carácter oficial de una religión se ha acompañado de una plena libertad religiosa y de la ausencia de cualquier discriminación por este factor. Por eso, ese último tipo de Estado no es incompatible con la idea de Estado de derecho ni de régimen constitucional (…).

En tercer término, y como una variante de los Estados confesionales con libertad o tolerancia religiosa, existen lo que algunos autores denominan Estados de orientación confesional o de protección de una religión determinada, en los cuales si bien no se establece una religión oficial, el régimen jurídico acepta tomar en consideración el hecho social e histórico del carácter mayoritario de una o más confesiones religiosas, a las cuáles confiere una cierta preeminencia (…)

En cuarto término, encontramos los Estados laicos con plena libertad religiosa, en los cuales existe una estricta separación entre el Estado y las iglesias, de suerte que, por la propia definición constitucional, no sólo no puede existir ninguna religión oficial sino que, además, el Estado no tiene doctrina oficial en materia religiosa y existe de pleno derecho una igualdad entre todas las confesiones religiosas. Los dos modelos clásicos de este tipo de Estado son los Estados Unidos y Francia (…) Por ello, al comentar este proceso de secularización, señala con razón Hannah Arendt: “La enorme significación para el ámbito político de la pérdida del establecimiento estatal de una región es comúnmente descuidada en la discusión de secularización moderna, porque el surgimiento del ámbito secular, que fue el resultado inevitable de la separación de la Iglesia y el Estado, de la emancipación de la política de la religión, parece tan obviamente haber tenido lugar a expensas de la religión; a través de la secularización, la Iglesia perdió muchas de sus propiedades terrenales y, lo que es más importante, la protección del poder secular. Pero, como cuestión

de hecho, esta separación cortó, en ambos sentidos, y así como uno habla de la emancipación de lo secular respecto de lo religioso, también podría uno, tal vez aun con más derecho, hablar de la emancipación de la religión de las exigencias y cargas de lo secular" (negrillas de la Corte)[8].

Finalmente, encontramos los Estados oficialmente ateos, es decir aquellas organizaciones políticas que hacen del ateísmo una suerte de nueva religión oficial, y que presentan, algunos de ellos, diversos grados de hostilidad hacia el fenómeno religioso. Así, algunos de estos Estados toleran las prácticas religiosas pero no establecen verdaderamente una plena libertad de cultos. Otros regímenes llegan a desconocer toda libertad religiosa, a tal punto que devienen Estados anticlericales, como sucedía con la Constitución de la República Socialista de Albania de 1976, la cual en su artículo 54 prohibía la creación de organizaciones religiosas, y en su artículo 36 establecía que "el Estado no reconoce ninguna religión y fomentará y desarrollará la propaganda ateísta con el fin de infundir al pueblo la concepción materialista científica del mundo". Como es obvio, estos tipos de Estado que establecen el ateísmo como doctrina oficial y no respetan la plena libertad de creencias religiosas y de cultos de sus ciudadanos, también son contrarios a la idea de derechos humanos, de Estado de derecho y de régimen constitucional (…)".

Este principio ha sido ampliamente explicado por la Corte Constitucional, en pronunciamientos en los que se ha precisado que si bien la laicidad del Estado no fue incorporada como norma explícita de la Constitución Política, se trata de una norma adscrita al orden constitucional a partir de la interpretación sistemática y genealógica sobre las modificaciones que produjo la Constitución de 1991, en relación con la Constitución de 1886 y sus distintas reformas. El principio de laicidad comporta principalmente la neutralidad del Estado frente a las distintas religiones y la prohibición de favorecimiento a algunas de ellas.

18. En armonía con tales premisas, en la sentencia 350 de 1994[9] la Corporación concluyó que el Estado social de derecho tiene, entre sus componentes más importantes, los siguientes: (i) el pluralismo religioso; (ii) la prohibición de medidas que identifiquen al Estado con una confesión determinada (prohibición del confesionalismo); (iii) la libertad religiosa y (iv) la igualdad entre las distintas confesiones. Al respecto –precisó la Corte– (v) 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". Ese conjunto de principios implican la separación entre Iglesia y Estado, y (vi) la neutralidad en materia religiosa:

"La laicidad del Estado se desprende entonces del conjunto de valores, principios y derechos contenidos en la Constitución. En efecto, un Estado que se define como ontológicamente pluralista en materia religiosa y que además reconoce la igualdad entre todas las religiones (CP arts. 1º y 19) no puede al mismo tiempo consagrar una religión oficial o establecer la preeminencia jurídica de ciertos credos religiosos. Es por consiguiente un Estado laico (…)Por todo lo anterior, para la Corte Constitucional es claro que el Constituyente de 1991 abandonó el modelo de regulación de la Constitución de 1886 -que consagraba un Estado con libertad religiosa pero de orientación confesional por la protección preferente que otorgaba a la Iglesia Católica-, y estableció un Estado laico, con plena libertad religiosa, caracterizado por una estricta separación entre el Estado y las iglesias, y la igualdad de derecho de todas las confesiones religiosas frente al Estado y frente al ordenamiento jurídico"[10].

"13. Ahora bien, el principio de pluralismo religioso, aunque está estrechamente vinculado con el concepto de Estado laico, tiene un contenido y alcance concreto. De acuerdo con esa garantía constitucional, que se deriva del principio democrático pluralista, al igual que del derecho a la igualdad y del derecho a la libertad religiosa, las diferentes creencias religiosas tienen idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado. Por ende, no resultan admisibles medidas legislativas o de otra índole que tiendan a desincentivar, y menos conferir consecuencias jurídicas desfavorables o de desventaja, contra las personas o comunidades que no comparten la práctica religiosa mayoritaria, bien porque ejercen otro credo, porque no comparten ninguno o, incluso, porque manifiestan su abierta oposición a toda dimensión trascendente. Cada una de estas categorías es aceptada por el Estado Constitucional el cual, en tanto tiene naturaleza laica y secular, reconoce y protege dichas legítimas opciones, todas ellas cobijadas por el derecho a la autonomía individual y a la dignidad humana.

Esta argumentación es avalada por la jurisprudencia constitucional, la cual es consistente en afirmar que "…el carácter más extendido de una determinada religión no implica que ésta pueda recibir un tratamiento privilegiado de parte del Estado, por cuanto la Constitución de 1991 ha conferido igual valor jurídico a todas las confesiones religiosas,

independientemente de la cantidad de creyentes que éstas tengan. Se trata de una igualdad de derecho, o igualdad por nivelación o equiparación, con el fin de preservar el pluralismo y proteger a las minorías religiosas"[12]

(…)

14. La misma jurisprudencia ha enfatizado, en cuanto al deber de neutralidad, que el mismo conlleva la prohibición estatal de alentar u otorgar un trato más beneficioso o desfavorable, a un credo en específico, fundado en esa misma condición. Este deber, como lo ha explicado la jurisprudencia, no es incompatible con el reconocimiento jurídico y la garantía de la práctica religiosa, en tanto expresión de la libertad individual, sino que solo exige que la pertenencia de una persona o situación a un credo particular no sirva de fundamento para conferir un tratamiento más favorable –o perjudicial– que el que resultaría aplicable en caso que no concurriera la práctica de ese culto religioso específico. Del mismo modo, es contrario al deber de neutralidad que una actividad estatal se explique o fundamente en razón exclusiva de un credo particular o, en general, en la promoción de la práctica religiosa".[13]

19. Ese marco de principios y subreglas ha sido reiterado continuamente en las sentencias de la Corte Constitucional, y ha servido como fundamento para el análisis de constitucionalidad de regulaciones similares a la que ocupa actualmente a la Sala.

20. En la sentencia C-766 de 2010[14] la Corte Constitucional recordó que el Congreso de la República tiene, entre sus facultades definidas expresamente por la Constitución de 1991, la de expedir leyes de honores, con base en el artículo 150, numeral 15, Superior. Estas leyes, según el texto literal de la disposición citada, tienen por objeto celebrar, exaltar o enaltecer a un ciudadano que haya prestado servicios a la patria. Sin embargo, este Tribunal ha explicado que, dada la facultad general del Congreso en el sentido de dictar las leyes y configurar el derecho, esta posibilidad no debe leerse de forma taxativa, y ha constatado que suelen presentarse al menos tres tipos de leyes de honores distintas: "(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios".

21. En la decisión citada, la Corporación reiteró que las leyes de honores carecen del

carácter general y abstracto de la legislación ordinaria, y que se agotan en su expedición, de forma subjetiva y concreta, en relación con la persona, grupo de personas o situaciones que se desean resaltar. Agregó la Corte que las leyes de honores, a pesar de no moverse dentro del estricto margen de la exaltación de ciudadanos que prestaron servicios a la patria, deben ser dictadas dentro de criterios de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad y no pueden utilizarse para desconocer la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de particulares o las competencias estatales en materia de gasto público.

22. Además, explicó que estas celebraciones, conforme los principios que caracterizan el estado social de derecho, suelen tener una clara connotación social y cultural; y planteó, como regla de decisión, que aunque en algunas de ellas la exaltación evidencia también un contenido religioso, esta forma de ley de honores solo es válida si el componente laico prima sobre el religioso:

"En todas estas celebraciones es un valor predominante el aspecto cultural, histórico o social de los eventos, monumentos o ciudadanos exaltados, como es propio de un Estado fundado en el principio de la laicidad. Se resalta, sin embargo, que el carácter laico del Estado no ha sido óbice para que algunas de estas exaltaciones se realicen respecto de edificaciones[15], eventos[16] o personajes relacionados con alguna religión, específicamente la católica.[17]

En el régimen constitucional colombiano es posible que coincidan el elemento cultural o histórico o social y el elemento religioso en una exaltación de este tipo. Sin embargo, en respeto de la separación que debe imperar entre los principios de decisión y actuación pública y los motivos basados en alguna creencia religiosa, en estos casos el fundamento religioso deberá ser meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación. En otras palabras, el carácter principal y la causa protagonista debe ser la de naturaleza secular, pues resultaría contradictorio con los principios del Estado laico que alguna decisión pública tuviera como propósito principal –y algunas veces exclusivo- promocionar, promover o exaltar valores propios de alguna religión.

Siendo este el principio de decisión que se deriva de disposiciones constitucionales como los artículos que consagran el principio democrático del Estado –artículo 1º de la

Constitución-, la diversidad étnica y cultural –artículo 7º de la Constitución- y la libertad de cultos –artículo 19 de la Constitución-, es posible mencionar como ejemplos leyes que declaran patrimonio histórico y cultural a templos religiosos o edificaciones que sirven de sede a un seminario[18]. Sin duda alguna son éstas edificaciones que tienen significación especial para la iglesia católica; pero no puede interpretarse que el Estado tenga como finalidad principal la promoción de un determinado credo, en este caso el católico; el fin primordial que puede extraerse de estas decisiones será exaltar la valoración que la población colombiana tiene respecto la significación cultural o histórica de dicha iglesia o edificación y, por tanto, el ámbito de configuración que tiene el legislador manifestado en la facultad para exaltar o no una iglesia o un edificio que sirva como sede de un seminario.

Es este el sentido que tienen las leyes de honores, homenaje o por las cuales el Estado se une a la celebración de aniversarios municipales o de otro tipo.

Contrario sensu, no podría ser un fin de naturaleza principal o exclusivamente religiosa el que animara este tipo de exaltaciones por parte del Congreso de la República. Esta hipótesis, además de contradecir el carácter laico del Estado, se alejaría de la finalidad que se puede interpretar para este tipo de leyes. En efecto, si bien la posibilidad de realizar exaltaciones por parte del Congreso no se limita a las posibilidades que menciona expresamente el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución, su amplitud no puede ser óbice para el desconocimiento de principios incorporados en la Constitución del Estado colombiano.

Con base en las consideraciones antes mencionadas abordará la Corte, en su momento, el fundamento de la objeciones gubernamentales ahora estudiadas".

23. Posteriormente, mediante la sentencia C-817 de 2011,[19] la Corporación analizó la constitucionalidad de una ley de honores, que asociaba a la Nación a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal (Tolima) y declaraba monumento nacional a su Catedral. La Sala señaló entonces que la validez de este tipo de leyes, en las que se exalta un hecho religioso, o se presenta una motivación religiosa, depende de que exista o pueda discernirse en la ley otra finalidad, de carácter laico, y de que esta última sea de carácter protagónico o primordial.

En el estudio del caso concreto, afirmó la Corte que los propósitos de la ley eran

evidentemente religiosos y que no era posible hallar otra finalidad a la norma que, además resultara de mayor importancia que aquella de carácter puramente religioso.

24. En ambas sentencias, la Corte Constitucional ha prestado especial atención a las palabras utilizadas por el Legislador para designar el objeto de la exaltación, y ha considerado que cuando estas carecen de referente en el derecho ordinario, pero en cambio son conceptos plenamente definidos por el derecho canónico, la finalidad perseguida por el Congreso de la República es, evidentemente, religiosa. En la sentencia a la que se hace referencia (C-817 de 2011), la Sala enfrentó también dos posibles objeciones a la subregla de decisión adoptada: la existencia de otros propósitos, concurrentes a la celebración religiosa, y la defensa de la medida, destacando el valor cultural de la celebración, en atención al carácter mayoritario de la religión católica:

21. Sin embargo, a esta conclusión preliminar pueden plantearse válidamente dos tipos de contra argumentos, que defenderían la posibilidad de hallar en la normatividad demandada un criterio secular que sustente su constitucionalidad. En primer término, podría plantearse que la exaltación de la diócesis de El Espinal radica, entre otras razones y como lo hace expreso la exposición de motivos, en el papel que ejerce esa institución en relación con "la formación de valores positivos para los fieles que integran su jurisdicción eclesiástica, sumado a los altruistas servicios prestados a la población más vulnerable." Estos asuntos trascenderían el ámbito clerical, por lo que permitirían al legislador exaltar a dicha comunidad de fieles. En segundo lugar, tal carácter secular también podría evidenciarse por el hecho que la norma también apunta a proteger las expresiones culturales del municipio de El Espinal, como son la diócesis y la catedral ubicada en el mismo. Pasa la Corte a resolver estos interrogantes.

21.1. En el fundamento jurídico 18.4 se explicó cómo si bien resulta admisible prima facie que el Estado exalte manifestaciones sociales que tengan un referente religioso, para que esto resulte válido desde la perspectiva constitucional, se requiere que la normatividad o medida correspondiente tenga un factor secular, el cual (i) sea suficientemente identificable; y (ii) tenga carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental. Por lo tanto, aquellas normas jurídicas mediante las cuales el Estado promueve una práctica religiosa específica que carezcan de ese factor o que, si bien existiendo, sea apenas marginal en tanto el fundamento de la disposición es la promoción

de dicho credo, son contrarias al Estado laico, al pluralismo religioso y a la libertad de cultos.

21.2. En el primer escenario, se tiene que la referencia que hace la exposición de motivos a los “valores positivos” que presuntamente promueve la diócesis de El Espinal no son un argumento secular válido, pues el mismo legislador los vincula a su reconocimiento por la comunidad de fieles católicos del municipio y que integran esa “jurisdicción eclesiástica”. Se está entonces ante un criterio que en ningún modo puede considerarse como predicable de una sociedad democrática laica. De otro lado, aunque se hace referencia a que la mencionada diócesis adelanta labores a favor de la población vulnerable, lo que permitiría su exaltación estatal, no existe ninguna evidencia de esa actividad, o al menos una prueba indicativa de en qué consiste la misma. 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.

21.3. Similares conclusiones son predicables frente al segundo escenario. En el fundamento jurídico 19.2 se demostró que el legislador es explícito en afirmar que el valor cultural de la diócesis de El Espinal está basado en que la religión católica es la practicada mayoritariamente por la población de ese municipio. Se ha expuesto en esta sentencia que una conclusión de esa naturaleza no es de recibo para la identificación de un criterio secular y, en cambio, conlleva una discriminación injustificada contra las personas que no ejercen el credo mayoritario. Esto en el entendido que el simple dato demográfico no otorga soporte suficiente al vínculo entre religión y cultura, sino que antes bien es imprescindible que el legislador demuestre que la práctica o institución exaltada tiene implicaciones, en cualquier caso verificables y principales, que trascienden al fenómeno religioso y en consecuencia acogen a las miembros no religiosos de la comunidad correspondiente.

De otro lado, tampoco se encuentra que la referencia que hace el proyecto de ley a la catedral ubicada en el municipio de El Espinal, configure un criterio secular de naturaleza identificable y principal. Esto al menos por dos tipos de razones. La primera, puesto que el reconocimiento que hace el legislador de esa catedral está fundado en que la misma presta sus servicios a la diócesis, por lo que ese argumento sería objeto de idéntica crítica a la antes planteada frente a los “valores positivos” a los que refiere la exposición de motivos.

La segunda porque, de manera similar al caso anterior, no existe evidencia ni prueba indicativa del valor histórico o arquitectónico del inmueble, el cual tuviese carácter secular al trascender el fenómeno religioso".

Análisis de la compatibilidad de la ley 1790 de 2014 y los principios de pluralismo religioso, estado laico y neutral.

26. El primer cargo de la demanda se dirige contra la totalidad de la ley. En consecuencia, para su análisis, la Sala tomará como contexto la exposición de motivos del proyecto que dio origen a la ley cuestionada[20], y efectuará una breve descripción de su contenido normativo.

De la exposición de motivos

27. La exposición de motivos del proyecto que dio lugar la ley 1710 de 2014 y que fue presentado a la Presidencia de la Cámara de Representantes el 20 de marzo de 2013, comienza con una referencia a la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui, donde se destacan las dificultades a las que sobrevivió, su interés por la religión, y el desempeño de laboras asociadas al magisterio y las tareas de evangelización que emprendió "entre los más necesitados" y, especialmente, entre los indígenas de la región.

28. Posteriormente, resalta que en el año 1914, con cinco mujeres y su madre, emprendió una "gesta misionera" y fundaron una congregación religiosa para continuar su labor de evangelización. La exposición de motivos se refiere también al interés de la Madre Laura Montoya Upegui por llegar a los indígenas, que enfrentaban difíciles condiciones en la época, convencida de la predisposición de las mujeres para esta tarea.

29. Acto seguido, exalta su desempeño en la literatura, su condición de "mística" y misionera, así como su experiencia docente para, finalmente, pasar revista a los procesos de beatificación y canonización que llevaron a que el Papa de la Iglesia Católica Romana, Benedicto XVI a ordenar su canonización, y declararla Santa en el año 2013.

Contenido de la ley

30. En desarrollo de lo expresado en la exposición de motivos, el Congreso de la República decidió adoptar una ley de honores, con el siguiente contenido: el título propone rendir

honores a la “Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana”; el artículo 1º, exalta y enaltece su memoria, vida y obra, por su dedicación a “la defensa y apoyo de los menos favorecidos”; el artículo 2º prevé la celebración de un acto “especial y protocolario” para rendir honores “a la vida y memoria” de Laura Montoya, por parte del Gobierno Nacional y el Congreso de la República, a realizarse en el municipio de Jericó, en fecha y hora definida por la Mesa Directiva del Congreso y con invitación al Presidente de la República; el artículo 3º autoriza al Gobierno Nacional para consagrar a Laura Montoya como “patrona del magisterio en Colombia”; El artículo 4º ordena al Ministerio de Cultura disponer los recursos necesarios para la construcción de un mausoleo “para la peregrinación de los fieles” en el Convento de la Madre Laura ubicado en Medellín (Antioquia); el artículo 5º prescribe la emisión, por una sola vez, de una moneda en honor a la Madre Laura; el artículo 6º, la construcción de una escultura en su honor en el municipio de Dabeiba, como “cuna de la evangelización de los indígenas de América y el mundo católico”. El artículo 7º autoriza al Gobierno para destinar partidas para la pavimentación de la vía Pueblo Rico-Jericó (en Antioquia); el artículo 8º declara al mismo municipio como de alto impacto turístico, ordena la provisión de recursos para la adecuación de su infraestructura, acorde con tal declaración y prescribe la creación de un plan de desarrollo turístico, a cargo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El artículo 9º, finalmente, dispone las reglas de vigencia.

31. A continuación procede la Sala a evaluar si la Ley 1710 de 2014 y las medidas de honores que incorpora desconocen los principios de laicidad estatal, neutralidad religiosa, pluralismo y libertad de cultos.

32. Para comenzar el análisis, la Sala encuentra que existen dos precedentes recientes de especial relevancia para la solución del caso concreto, en la medida en que evaluaron la constitucionalidad de leyes de honores con un contenido religioso.

32.1. La sentencia C-766 de 2010[21] en la que, a partir de unas objeciones gubernamentales, se cuestionó la constitucionalidad de un proyecto de ley destinado a “conmemorar los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia”.

Entre las medidas que el Congreso asoció a esa celebración se hallaba (i) la declaración

del municipio de La Estrella como ciudad santuario; (ii) una orden al Ministerio de Cultura para declarar como bien de interés cultural y ciudad santuario al mismo municipio; (iii) una prescripción al mismo ministerio para contribuir “al fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelanta el municipio de La Estrella y sus fuerzas vivas para exaltar este municipio como Ciudad Santuario”; (iv) una autorización al Gobierno Nacional para “apoyar al municipio de La Estrella en la publicación en los medios electrónicos de almacenamiento de información de la Nación que se estimen más apropiados, la historia, la tradición cultural y los méritos que le hacen ser reconocida como Ciudad Santuario”, y (v) una orden al Senado de la República en el sentido de colocar una placa conmemorativa de dos (2) metros de alto por uno (1) de ancho en la Basílica de Nuestra Señora de Chiquinquirá, tallada en piedra, con una inscripción conmemorativa.

En la decisión C-766 de 2010 se plantearon algunos criterios básicos para evaluar la validez de estas leyes en un estado laico. Entre esos criterios, el que ha adquirido mayor relevancia en casos recientes es el que propone que estas se pueden dictar para celebrar eventos o personajes que tengan importancia desde el punto de vista de una religión determinada, incluyendo la religión mayoritaria, pero su validez constitucional depende de que sea posible evidenciar que el componente laico de la celebración tiene mayor peso que el religioso.

Al momento de abordar ese análisis, este Tribunal ha utilizado, como elemento de juicio, un examen de los términos usados por el legislador para describir la exaltación que pretende adelantar. Esta metodología llevó a la Sala Plena a considerar que el proyecto de ley objetado en esa oportunidad, en tanto giraba en torno a la declaración de La Estrella como “ciudad santuario” no demostró la preeminencia de lo laico en la Ley y, por lo tanto, violó la Constitución Política, razón por la que la ley estudiada fue declarada inexequible en su integridad.

Agregó la Corte que la norma implicaba una acción de promoción a un culto específico y el desarrollo de actividades que redundarían en su favor. También descartó el argumento según el cual otra religión, potencialmente, podría en el futuro disfrutar de un tratamiento semejante, pues resulta imposible que el Estado satisfaga esa pretensión.

La alusión al carácter mayoritario de la religión católica como criterio para considerar que la

medida reflejaba un valor cultural antes que religioso fue rechazada por la Corte, considerando que tal afirmación resultaba incompatible con la igualdad de las confesiones, y que la decisión se enfrentaba al principio de neutralidad del estado.

Frente al argumento expuesto en la discusión previa a la expedición de la ley, en el seno del Congreso de la República, según la cual se celebraba un hecho cultural, explicó la Sala que no podía demostrarse que este fuera predominante en esa celebración:

"La Corte considera que en el presente caso no puede argüirse que la declaratoria de Ciudad Santuario, si bien algún sentido religioso tiene, adquiere un carácter predominantemente cultural, siendo, por tanto, una declaración en la que primaría una naturaleza secular; o, incluso, que la declaración de Ciudad Santuario trasciende la significación religiosa y representa, simplemente, el reconocimiento a la tradición de una determinada población colombiana.

Para la Corte el argumento planteado por el Congreso de la República serviría para avalar la constitucionalidad de la ley, siempre y cuando se comprobara que en dicha declaratoria prima el carácter cultural y que, por consiguiente, el elemento religioso es meramente accidental o accesorio a la declaratoria. En otras palabras, sería acorde a los preceptos constitucionales una ley por medio de la cual el Estado declara a un municipio Ciudad Santuario, si se demostrara que tal acción no tiene un significado primordialmente religioso, sino que, por el contrario, dicha declaración concreta una manifestación secular del ejercicio de funciones estatales".

32.2. Por otra parte, en la sentencia C-817 de 2011, proferida también en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de una ley de honores, la Sala Plena reiteró la posición asumida en la C-766 de 2010 y siguió, paso a paso, el método de revisión trazado en esta última. Así, constató el papel preponderante de la exaltación religiosa plasmado en la exposición de motivos; posteriormente, tal como lo hizo en la C-766 de 2010, analizó el objeto de conmemoración y su significado en el derecho ordinario frente a su significado religioso. Explicó que la palabra 'diócesis' es propia del culto católico, como se puede verificar en el Código de Derecho Canónico, lo que demostraba la naturaleza puramente religiosa de la Ley objeto de control.[22]

La Sala planteó dos posibles objeciones a esa conclusión. La primera, la existencia de un

fundamento laico predominante, y la segunda, la naturaleza cultural de la celebración. Sin embargo, tal y como ocurrió en la C-766 de 2010, descartó esa posibilidad pues (i) la preponderancia de los aspectos religiosos resultaba evidente, y (ii) la definición de la exaltación como cultural no puede basarse en el carácter mayoritario de la Iglesia católica.

33. Así las cosas, a primera vista el caso objeto de estudio debe ser resuelto de forma similar a como se decidieron los asuntos analizados en las dos sentencias citadas. No cabe duda de que la Ley 1710 de 2014 es una ley de honores dictada para exaltar la vida y obra de un personaje relevante para los seguidores de la Iglesia Católica romana.

34. El título que llevó Laura Upegui Montoya, en vida, como "madre" es propio de las religiosas que siguen ese culto, y su posterior beatificación y canonización, así como la atribución del calificativo de santa, obedecen a procedimientos propios de las disposiciones internas de la religión católica. En esta oportunidad no hace falta, en concepto de la Sala, acudir a una indagación sobre el contenido semántico de esas expresiones, o dirigirse a las normas del derecho canónico para concluir que la celebración de la vida y obra de la Madre Laura Montoya se relaciona con asuntos propios de la religión católica, pues el Legislador no deja duda alguna al respecto en el título de la ley, al indicar que se trata de una "ilustre santa colombiana", y en la exposición de motivos ya descrita, pone de presente, de forma constante e inequívoca, su condición de religiosa católica.

35. En ese orden de ideas, los criterios de interpretación literal, histórico y de contexto de la Ley 1710 de 2014 aportan información suficiente para concluir que la ley de honores pretende exaltar valores religiosos y católicos en esta oportunidad.

36. Siguiendo el esquema decisional definido en las sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011 podría concluirse entonces que la decisión del problema jurídico está controlada por la posición uniforme que en esas decisiones ha sostenido la Sala Plena, y que ha llevado a declarar la inexequibilidad de dos leyes de honores en las que se pretendía enaltecer valores de la religión católica, no de forma accidental sino como finalidad inequívoca y sin que tal conmemoración evidenciara, a la vez, un propósito laico primordial.

37. Es evidente que el componente religioso de la Ley 1710 de 2014 no es tampoco accidental. Las referencias a su trabajo como evangelizadora, misionera, mística, beata y

santa de la confesión católica romana no dejan duda alguna al respecto.

Así, la vida de la Madre Laura Montoya Upegui se destaca como la de una mujer que superó dificultades familiares, económicas y de acceso a la educación en su niñez, pero acto seguido se resalta su fe en Dios y su trabajo religioso; se hace alusión a su papel en la evangelización (católica) de los indígenas; se menciona la fundación de una congregación religiosa, y se toma en consideración su calidad de "mística", de manera que no puede hablarse de accidentalidad en ninguna de esas motivaciones.

38. Es imprescindible, asimismo, recordar también que, según la jurisprudencia constitucional, no sería válido vincular la celebración de la vida y obra de la Madre Laura Montoya Upegui a su importancia cultural, derivada del carácter mayoritario de la religión católica, pues ello implica un tratamiento diferencial injustificado para quienes adhieren otros credos, o posiciones agnósticas y ateas.

Si bien en la exposición de motivos se exponen otras facetas de la vida de la Madre Laura Montoya, como la docencia y la escritura, que tienen un peso importante en la decisión legislativa de conmemorar su vida y obra, no podrían asumirse, en el contexto de la Ley 1710 de 2014, como la causa protagónica de la exaltación.

39. Sin embargo, es evidente a partir del análisis de los mismos insumos (es decir, los trabajos preparatorios de la ley y su resultado final) que en este caso existe otra motivación que, aunque tal vez no supera en importancia a la celebración de sus logros religiosos, sí parece ser un motivo particularmente relevante para el Legislador, y de una trascendencia al menos similar a la de su vida religiosa. Este aspecto se encuentra en las referencias insistentes al acercamiento o diálogo inter cultural que inició con indígenas de la región y, ocasionalmente, con comunidades negras.

Y no es posible asumir acá que el propósito del Legislador, al exaltar esta faceta de su vida, sea secundario, pues el trabajo de la Madre Laura Montoya Upegui, incluso desde su visión del mundo inmersa en los principios de la religión católica, tuvo como destinatarios a los pueblos indígenas que el Legislador describe, en ese momento histórico, como "los más necesitados".

40. La importancia de este propósito, es indiscutible pues, junto con las constantes

referencias que hace el Legislador a su labor religiosa, también celebra su vida de misionera, la fundación de una congregación que tenía entre sus propósitos el trabajo con los pueblos originarios, y su capacidad para entablar un diálogo inter cultural consciente del valor por las diferencias culturales, en una época en la que la relación de la sociedad mayoritaria con los pueblos indígenas no evidenciaba respeto por las diferencias culturales.

41. Este aspecto se torna entonces esencial al momento de determinar si la decisión legislativa que se cuestiona cumple las exigencias que la Constitución Política y las sentencias C-766 de 2010 y C-817 de 2011 han planteado en torno al análisis de constitucionalidad de leyes de honores, y que se centra dos aspectos: (i) que estas leyes no persigan únicamente un propósito religioso, sino que además de ello se dirijan a satisfacer finalidades de naturaleza laica; y (ii), que el propósito no religioso tenga carácter primordial o protagónico.

42. De lo expuesto, se infiere que la ley bajo control posee dos propósitos protagónicos: de una parte, la celebración de la canonización de la Madre Laura y sus logros religiosos y, de otra, la exaltación de un modo de acercamiento al diálogo inter cultural que el Congreso de la República estima valioso, en el contexto de la época en la que se desarrolló la vida y obra de la religiosa.

43. Con todo, este segundo propósito plantea la necesidad de adelantar nuevas consideraciones, dado que la relación entre los pueblos indígenas, las comunidades negras, raizales y rom y la sociedad mayoritaria es uno de los aspectos en los que más ha cambiado el orden constitucional desde la época de la Madre Laura Montoya hasta hoy.

44. Así las cosas, la Sala observa que la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de evaluación de las leyes de honores de contenido religioso que ha definido este Tribunal, en tanto posee al menos dos propósitos plenamente relevantes y cruciales en la definición de la cuestión religiosa, y más específicamente de la relación entre los principios de estado laico, pluralismo y libertad de cultos.

Eventualmente, la segunda finalidad perseguida por el Legislador (la que no es de naturaleza religiosa) podría dar lugar a una inquietud constitucional importante, en el sentido de que tal finalidad, no sería legítima desde el punto de vista constitucional, dado el

cambio de concepción sobre los derechos de los pueblos indígenas, y las relaciones entre el grupo mayoritario y las minorías étnicas, en un estado participativo, pluralista, igualitario y respetuoso también de las diferencias y la dignidad de cada cultura.

45. Para clarificar esta inquietud, la Sala comienza por señalar que el trabajo de la Madre Laura Montoya Upegui se ubica, históricamente, entre dos paradigmas normativos acerca de la inter culturalidad incompatibles con la Constitución Política de 1991. El primero, marcado por la Ley 89 de 1889, concebía a los indígenas como personas atrasadas y perseguía su adecuación a la vida civilizada; el segundo, plasmado en el Convenio 107 de 1057, de la OIT, perseguía el mejoramiento de sus condiciones de vida, mediante la aplicación de estándares de desarrollo económico propios de la sociedad mayoritaria. Ninguno de ellos, como lo hacen la Constitución actual, el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indigenas preveía el respeto por la diferencia, la igualdad entre las culturas y la autonomía de los pueblos indígenas.

46. Podría argumentarse entonces que no resulta válido a la luz de la Constitución Política de 1991 que el Legislador decida exaltar un modo de relación entre la sociedad mayoritaria y los pueblos indígenas que actualmente se considera superado, tanto en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, como en el de las normas constitucionales. Sin embargo, desde la perspectiva opuesta, resulta claro que muchos personajes históricos vivieron en contextos sociales incompatibles con la Carta Política actual, o eventualmente, abrazaron ideales que contradicen normas superiores de la Constitución actual. Resultaría excesivo, desde esta segunda perspectiva, asumir que el Congreso no puede celebrar logros de esos personajes, dado el cambio de la sociedad, la cultura y el derecho.

47. Por ese motivo, la Sala considera que el Congreso de la República, en principio, puede celebrar el comportamiento y la percepción del Estado ínter cultural de un personaje público que, como Laura Montoya Upegui, vivió en otra época, bajo distintas normas constitucionales, y en un contexto histórico y social en el que la diversidad y el pluralismo no hacían parte de los mandatos superiores del orden social y jurídico. En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad de la ley, considerada en términos generales, sin perjuicio de la necesidad de excuir del ordenamiento jurídico algunos de sus enunciados normativos, a partir de un análisis específico de cada una de las disposiciones que la componen, estudio

que se inicia en los párrafos siguientes.

47.1. En primer término, el título de la ley no refleja problema constitucional alguno. La incorporación de las expresiones “santa” y “madre” en el mismo no es incompatible con el principio de decisión planteado, es decir, con el hecho de que la Ley 1710 de 2014 incorpora, al menos, dos propósitos protagónicos, uno de carácter religioso, y otro de naturaleza laica. El uso de esas expresiones, si bien puede asociarse a la Iglesia católica obedece a la vocación que siguió la Madre Laura Montoya Upegui en vida y a la decisión adoptada por los jerarcas de su Iglesia en el sentido de canonizarla en el año 2013.

Tales expresiones, sin embargo, pueden coexistir con los dos propósitos esenciales de la ley: si bien demuestran que el Legislador dictó la ley cuestionada tomando en consideración una decisión interna de la religión católica, ello no permite concluir que ese fue su único propósito, pues tanto la exposición de motivos, como el contenido de los demás artículos desvirtúan esta visión.

47.2. El artículo 1º de la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de constitucionalidad sentado por la Corte. Si bien se trata de una norma que abiertamente manifiesta su motivación religiosa, en tanto indica que la ley surge “con motivo de su santificación”, posteriormente destaca que se pretende hacer también un homenaje por su trabajo social, en “defensa y apoyo de los más necesitados, respetando así el parámetro de control ya descrito.

47.3. El artículo 2º prevé la realización de una ceremonia, en acto especial y protocolario, con invitación al Presidente de la República en el municipio de Jericó, para conmemorar la obra y vida de la Madre Laura Montoya Upegui.

En la sentencia C-350 de 1994 la Corporación consideró que una ceremonia con propósitos de exaltación de un evento o un personaje religioso debe tener ese mismo carácter (es decir, religioso), y no uno de naturaleza gubernamental. Además, de acuerdo con la sentencia citada sería inconstitucional que se ordene la presencia del Presidente de la República en este tipo de actos, debido a que el pluralismo propio del Estado colombiano admite la posibilidad de que el Presidente de la República pertenezca a cualquier credo, y a que este funcionario, por expreso mandato constitucional, simboliza la unidad de la Nación.

En el caso objeto de estudio, la Sala debe señalar, en primer término, que el Legislador no ha ordenado la presencia del Ejecutivo en el acto que se llevará a cabo para rendir honores a la obra y memoria de la Madre Laura Montoya. Explícitamente hace referencia a la remisión de una invitación al Presidente de la República, de donde se infiere que este último será quien decida si la acoge o la rechaza. Su asistencia entonces sería potestativa. Con estas precisiones, la Sala estima que el artículo 2º de la Ley objeto de control no desconoce la Constitucion Política ni une simbólica o materialmente al Estado a una confesión específica. Se insiste, siempre que la presencia del primer mandatario sea voluntaria y obedezca a su fueron interno y no consista, en cambio, en el cumplimiento de una orden perentoria dictada por el órgano legislativo.

47.4. El artículo 3º de la Ley 1710 de 2014, al autorizar al Presidente de la República a consagrar a Laura Montoya Upegui como "patrona" del Magisterio es abiertamente inconstitucional.

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. En consecuencia, este artículo será declarado inexequible.

47.5. El artículo 4º prevé la construcción de un mausoleo en el Convento de la Madre Laura ubicado en el municipio de Medellín.

En concepto de este Tribunal esta medida desconoce el principio de libertad religiosa, consagrado en el artículo 19 de la Carta Política y atenta, además, contra la privacidad y propiedad de esa comunidad. En efecto, el citado convento es una edificación de una congregación religiosa que pretende continuar la obra de la Madre Laura Montoya, así que tiene el derecho a decidir, de manera autónoma, el tipo de monumentos u objetos de culto que hacen parte del mismo o que allí se exhiben. Aún si el Congreso de la República estima que se trata de obras beneficiosas para este grupo religioso, no puede adoptar una decisión como está irrumpiendo el ámbito privado de la congregación.

Se trata de una comunidad de misioneras interesada en compartir las angustias de los

pobres, que precisamente trabaja por la dignidad de los hombres, e impulsan las organizaciones indígenas para reivindicar los derechos humanos. Ese trabajo constante es llevado a cabo en un entorno de vida sencillo, humilde, abnegado y pobre, para el que pudiera resultar invasivo que se le construya un mausoleo en su interior para la peregrinación de los fieles.

47.6. En relación con la emisión de una moneda que rinda homenaje a la Madre Laura Montoya Upegui, ordenada en el artículo 5º de la Ley 1710 de 2014 la Sala estima que la medida no se opone a la Constitución Política. En primer término, observa que no existe una acusación concreta o específica contra esta norma, distinta a la eventual violación del principio de laicidad estatal y la consiguiente violación de la neutralidad del Estado entre las distintas iglesias. La Sala considera que la emisión de una moneda conmemorativa, en la que se plasme la efigie del personaje que se pretende exaltar, cuando, como ocurre en esta oportunidad, es una figura en la que se conjuga una celebración de la religión católica con una forma de diálogo cultural no viola en sí misma la Constitución Política.

También es relevante recordar que en la sentencia C-432 de 1998[24], en la que se analizó la constitucionalidad de una ley por la que se rindieron honores a Jorge Eliécer Gaitán, este Tribunal consideró válida una medida semejante[25], al evaluar si la prescripción dirigida al Banco de la República en el sentido de diseñar y emitir un billete con la efigie del personaje político, con el propósito de circular en todo el territorio, afectaba la autonomía y la independencia del banco central.

La Corporación declaró exequible la norma bajo control, y aclaró que una medida de este tipo, que se limita a ordenar que se plasme la imagen de una persona en la moneda (o en papel moneda, según el caso) no constituye una intromisión en las funciones propias de la autoridad monetaria, pues no define ni el momento ni la cantidad de moneda a emitir[26].

47.7. Sobre el artículo 6º de la Ley 1710 de 2014, la Sala considera que la construcción de una estatua de la Madre Laura Montoya Upegui en el municipio de Dabeiba, Antioquia, es una medida en la que se funde el doble propósito de la celebración, pues fue en ese lugar donde la religiosa comenzó a desarrollar su modo de difusión del credo católico entre los pueblos indígenas de la región, como se expresa en la exposición de motivos que dio inició

al trámite legislativo de este compendio normativo.

En el acápite denominado “fundadora”, expresaron los ponentes: “el 4 de mayo de 1914 apoyada por Monseñor Maximiliano Crespo, la maestra Laura sale de Medellín, con cinco compañeras y su madre, doña Dolores Upegui. Llegan a Dabeiba el 14 de mayo y empieza la gesta misionera liderada por mujeres, que dio origen a una congregación religiosa”. En la norma y en la definición del lugar en que se construirá la estatua se encuentran presentes las dos orientaciones de la Ley. Por una parte, el trabajo como religiosa de la Madre Laura Montoya y, por otra, la manera en que asumió el diálogo intercultural, de una forma que el Legislador considera avanzada para su época.

Pero si en el artículo 6º, como en el contexto general de la ley, la exaltación es válida, las palabras con las que termina el artículo son, actualmente, inaceptables en una ley de una República multicultural, pluralista y respetuosa de los derechos de los pueblos originarios y los demás colectivos que reclaman una identidad cultural y étnica diversa.

Así, en el enunciado final del artículo, el legislador abandona el interés específico por la persona de la Madre Laura, su vida y su forma de fundir en su trabajo religioso el respeto por los pueblos indígenas dentro de las limitaciones propias de los tiempos en que vivió, y se dirige a una exaltación general del proceso evangelizador “para los indígenas de América y el mundo católico”. Este enunciado no solo excede la finalidad de la ley que consiste en rendirle honores a la Madre Laura Montoya, sino que enaltece una forma de relación intercultural muy compleja desde el punto de vista histórico y constitucional y que, bajo los estándares actuales no resulta respetuosa de los pueblos indígenas, por ello esa frase será declarada inexequible.

47.8. Los artículos 7º y 8º serán analizados en capítulo aparte, en tanto existe un cargo específico por violación del principio de unidad de materia. Sobre el capítulo 9º, asociado a la vigencia de la Ley no existe discusión constitucional.

Solución al tercer problema jurídico. Violación al principio de unidad de materia.

Jurisprudencia constitucional sobre el principio de unidad de materia[27]

48. La Corte Constitucional, con respecto al principio de unidad de materia, ha trazado

desde el inicio de su jurisprudencia una posición que ha sido reiterada,[28] se ha mantenido continua[29] y es prolífica.[30]

49. Desde un inicio se ha resaltado que el principio de unidad de materia se enmarca en el propósito constitucional de 'racionalizar y tecnificar' el proceso de deliberación y creación legislativa.[31] Mediante este principio, "[…] el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticiamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia."[32] Así, una de las principales funciones del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando. En otras palabras, que a los proyectos de ley que tramita el Congreso se les inserten normas ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los 'micos legislativos'.[33]

50. La jurisprudencia ha precisado que la aplicación del principio de unidad de materia no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo.[34]

51. En tal medida, por ejemplo se ha advertido que la noción de 'materia' que usa la Constitución es amplia, por lo cual permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática.[35] Por tanto, se planteó desde un inicio de la jurisprudencia que para la "[…] ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del cuerpo legal al cual ella está integrada".[36] En tal sentido, ha advertido que entre una norma legal y la materia de la cual trata la ley de la cual forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando "[…] sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática ni (iv) sistémica con la materia dominante de la misma."[37]

52. Se insiste, “[…] una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo ‘cuando existe absoluta falta de conexión’ entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre consignada.”[38] Es decir, no se exige un tipo de conexidad estrecha o directa, lo que se prohíbe es que tal relación no exista.[39] Los casos en los cuales la Corte Constitucional ha considerado violado el principio de unidad de materia demuestran la deferencia con el legislador en su aplicación. En efecto, sólo en casos en los cuales la norma claramente carece de relación con la materia de la ley se ha declarado su inconstitucionalidad. En tal sentido, por ejemplo, se ha sostenido que el legislador vulnera el principio de unidad de materia cuando se introduce una norma que deroga una Ley que provee la financiación de las centrales eléctricas del Cauca, en una ley dedicada a las zonas francas[40] o una norma que se ocupa de establecer un proceso judicial para recuperar el lucro cesante establecido por la Contralorías en los juicios de responsabilidad fiscal, en una ley que regula la acción de repetición.[41] En este tipo de situaciones, ha reiterado la Corte, “[…] si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido[42]”.

53. Las leyes de honores tienen como propósito exaltar la vida u obra de ciudadanos ilustres; celebrar aniversarios representativos desde un punto de vista cultural en los distintos niveles territoriales, o bien, destacar la importancia de un lugar, obra o monumento, sin que este listado sea taxativo, pues el desarrollo de este tipo de normas hace parte de la facultad de configuración del derecho, que corresponde al Congreso de la República.

54. La Ley 1017 de 2014 se dictó con el fin de destacar los logros de la religiosa católica Laura Montoya Upegui, quien, en concepto del Legislador, se destacó también en las letras, la pedagogía y el inicio de una forma de diálogo ínter cultural respetuosa de las diferencias, en una época en la que ese concepto no se había desarrollado, como ocurre en la Constitución Política actual, basada en el pluralismo, la participación y el respeto por la diversidad.

55. En el caso de las leyes de honores, el respeto por el principio de unidad de materia depende analizarse en relación con las calidades de la persona o la naturaleza del evento

que se desea exaltar. Además, en atención a las condiciones de transparencia y racionalidad que deben caracterizar la deliberación democrática y que son objeto de protección por medio del principio de unidad de materia, en este tipo de leyes el respeto por la unidad temática prohíbe que sean utilizadas para desconocer las competencias de otras ramas del poder público o para afectar los principios y reglas generales sobre la definición del gasto público.

56. La demanda eleva el cargo por violación al principio de unidad de materia, de forma específica, contra los artículos 7º y 8º de la Ley 1710 de 2014, en los cuales se autoriza al Gobierno para que destine las partidas necesarias para la construcción de una carretera entre los municipios de Pueblo Rico y Jericó (Antioquia) (artículo 7º), se declara al Municipio de Jericó como de alto impacto turístico y se ordena al Gobierno promover las inversiones de infraestructura necesarias para alcanzar ese objetivo.

57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público.

58. Estas subreglas fueron recientemente reiteradas por la Sala Plena de la Corporación en la sentencia C-755 de 2014, en la que se hallaron infundadas unas objeciones presidenciales contra un proyecto de ley que pretendía declarar el festival de Riosucio (Caldas) como patrimonio artístico y cultural de la nación, y autorizaba al Gobierno para efectuar una apropiación con ese propósito. Así, la Corte expresó:

“11. De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre

dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: "Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto – a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.\ Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento." (resaltado fuera de texto original)".[43]

59. En el marco de las subreglas asociadas al principio de unidad de materia, la Sala emprenderá el análisis de constitucionalidad de los artículos 7º y 8º de la Ley 1710 de 2014 (de honores a la Madre Laura Montoya).

60. El artículo 7º de la Ley 1710 de 2014 autoriza al Gobierno para que destine las partidas presupuestales necesaria para pavimentar la vía "Pueblo Rico – Jericó", en Antioquia. La razón de esta autorización se encuentra en que el Congreso de la República considera previsible un crecimiento en el número de visitantes al municipio de Jericó, derivado de la celebración a la Madre Laura Montoya, por tratarse del lugar de su nacimiento, lo que explica su interés por asegurar que las vías que van del citado municipio, o conducen a él

desde poblaciones aledañas, se encuentran en un estado adecuado para el tránsito de vehículos.

Así pues, en ejercicio de las facultades que la Constitución le confiere para evaluar la conveniencia y oportunidad de una determinada regulación legal, el Congreso de la República ha considerado que entre esas vías es necesario priorizar la pavimentación de la carretera Pueblo Rico – Jericó, en Antioquia. Esa decisión posee entonces una valoración política que escapa al ámbito del control que corresponde ejercer a este Tribunal, siempre que guarde una conexidad temática, causal, teleológica o sistemática con la motivación y contenido prevalentes en el resto de la ley.

Como se explicó en la línea jurisprudencial sobre el principio de unidad de materia, este no exige una conexión estrecha, sino que únicamente excluye del niega validez constitucional a las normas que no guarden siquiera un vínculo remoto con el objeto o los objetos dominantes de la regulación general de la ley que la contiene objeto de análisis.

La conexión que existe entre el artículo 7º de la Ley 1710 de 2014 y el objeto general de la regulación (rendir honores a la Madre Laura Montoya) es clara pues, tomando en consideración el lugar de nacimiento de la persona a la que el Congreso ha decidido rendir honores, se prevé que los distintos homenajes definidos por la Ley 1710 de 2014 tendrán una incidencia en la cantidad de interesados en conocer el municipio de Jericó, Antioquia. Así las cosas, la Sala evidencia una conexión teleológica (la finalidad de los homenajes va ligada a la finalidad de facilitar la movilidad entre Jericó y otros municipios de la región) y sistemática entre este artículo y la ley que lo contiene: el legislador entiende que los homenajes previstos en cada una de las normas precedentes tendrán un efecto turístico en Jericó y ello involucra, entre otras necesidades, la de pavimentar una vía que conduce al municipio de nacimiento de la persona cuya vida y obra se exalta.

Es importante resaltar, además, que en este artículo, el verbo usado en la disposición jurídica permite concluir, con plena seguridad, que no se ha producido un desplazamiento a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. De acuerdo con el citado artículo, se trata de una autorización y no de una orden perentoria de incluir una partida presupuestal, bajo determinadas condiciones, como la definición del monto, o algún otro elemento que pudiera llevar a considerar la norma como una orden perentoria. Siguiendo el

precedente definido en la materia, ante una autorización como esa, el Gobierno Nacional deberá decidir, finalmente, y en el margen de su autonomía, la inclusión de las partidas necesarias para esa obra pública.

En ese orden de ideas, el artículo 7º será declarado exequible por el cargo de presunta violación al principio de unidad de materia.

61. En cuanto al artículo 8º, es preciso señalar que de esta disposición se desprenden –al menos– dos contenidos normativos distintos. El primero consiste en un acto declarativo del Congreso, por el cual se califica al municipio de Jericó como de alto impacto turístico, tomando en consideración su potencial para la venta de artículos religiosos y el desarrollo de iniciativas culturales, como museos y "centros históricos", y se prevé que el Gobierno promueva las inversiones en infraestructura que sean necesarias para ese efecto.

El parágrafo, por otra parte, es un enunciado con un contenido normativo propio, en el cual se ordena al Ministerio de Comercia, Industria y Turismo la presentación de un plan de turismo para Jericó y su "área vecina", a los seis meses de promulgación y sanción de la Ley 1710 de 2014.

La Sala estima que el primer inciso no viola el principio de unidad de materia, pues obedece a un razonamiento del Congreso de la República acerca de la incidencia que tendrán las demás órdenes dictadas en la Ley 1710 de 2014, así como las que se desprenden de la exaltación religiosa de la Madre Laura Montoya por parte de las autoridades eclesiásticas competentes, en cuanto al flujo de turistas o visitantes al citado municipio.

De nuevo, recuerda la Sala que el respeto por el cumplimiento del principio de unidad de materia no exige una conexión estrecha entre la norma estudiada y la ley que la contiene, sino que únicamente excluye del ámbito de validez constitucional aquellas normas que no guarden siquiera un vínculo remoto con el objeto o los objetos dominantes de la regulación objeto de análisis.

La conexión del artículo 8º (inciso 1º) con la materia dominante de la Ley 1710 de 2014 (es decir, con la decisión legislativa de rendir honores a la Madre Laura Montoya Upeguí) es clara. Tomando en consideración el lugar de nacimiento de la persona a la que el Congreso ha decidido rendir honores, se prevé que la exaltación de la Madre Laura Montoya llevará a

que un número elevado de personas desee acercarse a conocer o a visitar el municipio de su nacimiento, lo que explica que se declare como un lugar de alto impacto turístico.

Así las cosas, la Sala evidencia una conexión teleológica y sistemática, pues la disposición obedece al efecto que, en concepto del Legislador, plausiblemente traerá cada uno de los homenajes previstos para la religiosa, en cada uno de los artículos que preceden al octavo, ahora bajo control constitucional.

Si la evaluación legislativa es acertada (asunto que no corresponde juzgar a este Tribunal), el municipio mencionado atraerá el interés de un amplio número de visitantes. Por lo tanto, se observa que el artículo 8º (inciso 1º) no pretende introducir a la Ley de honores un asunto por completo ajeno a la conmemoración que en ella se prevé y, por lo tanto, no desconoce el principio de unidad de materia.

Aclara la Corte, sin embargo, que la expresión "promoverá", a pesar de hallarse en un modo verbal imperativo, debe entenderse en el contexto de la ley, en el que no se establecen condiciones específicas al Gobierno en cuanto a la definición de tales partidas. En consecuencia, se trata de una autorización que el Ejecutivo adelantará según su evaluación autónoma de conveniencia y oportunidad políticas.

62. Ahora bien, no ocurre lo mismo con el parágrafo del artículo 8º, objeto de análisis, pues en él se introduce una orden perentoria al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que defina un plan de desarrollo turístico, en el término perentorio de seis meses contados desde la promulgación de la Ley.

Este parágrafo sí es incompatible con el principio de unidad de materia, pues el Congreso se involucra directamente y de forma ilegítima en competencias de otras ramas del poder público y sin consultar los intereses locales. El rompimiento del principio de unidad de materia se produce, entonces, porque utilizando la Ley de honores, el Legislador dicta órdenes que se involucran directamente en el ámbito funcional del Ejecutivo y que atentan contra el principio de autonomía territorial.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, el artículo 8º será declarado exequible, a excepción de su parágrafo.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 4º de la Ley 1710 de 2014.

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

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 8º de la Ley 1710 de 2014.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Con salvamento parcial de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y

JORGE IVAN PALACIO PALACIO, Y

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS MARIA VICTORIA CALLE CORREA,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO Y

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-948/14

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Principios de multiculturalismo y pluralismo religioso exigen adelantar el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes (Aclaración de voto)/LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Demanda no planteó cargo por violación del derecho fundamental de consulta previa, pero en el curso de la argumentación asumida por la Sala Plena debía haberse hecho visible su obligatoriedad (Aclaración de voto)

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Expresión "como ilustre santa colombiana" condiciona todo el articulado de la norma, restando eficacia al ejercicio hermenéutico que la propia Corte asumió para comprender y explicar la complejidad de la medida legislativa controlada (Salvamento de voto)

LEY QUE RINDE HONORES A LA SANTA MADRE LAURA MONTOYA UPEGUI COMO ILUSTRE COLOMBIANA-Pavimentación de carretera y declaración de Jericó como un municipio de alto impacto turístico, con la consecuente orden de promover obras de infraestructura, carecen de conexión temática, causal, teleológica o sistemática con los motivos, propósitos y contenidos principales de la ley (Salvamento de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaramos y salvamos parcialmente nuestro voto a la sentencia C-948 de 2014.

1. Aclaramos el voto frente a la decisión de declarar la exequibilidad de la Ley 1710,

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

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

2. Además, salvamos parcialmente nuestro voto porque estimamos que (i) la expresión "como ilustre santa colombiana" incorporada en el título de la Ley 1710 condiciona la interpretación de todo el articulado, restando eficacia al ejercicio hermenéutico que la propia Corte asumió para comprender y explicar la complejidad de la medida legislativa controlada.

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

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

I. La sentencia C-948 de 2014

Sentido de la decisión

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

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

· El artículo 4º, que ordenaba al Ministerio de Cultura la construcción de un mausoleo en el convento de la Madre Laura Montoya, en Medellín, porque comportaba una intromisión en el ámbito privado de esa congregación religiosa;

· Un aparte del enunciado del artículo 6º en el que se hacía referencia a Jericó como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico, por ser una expresión que desconoce los principios de igualdad de culturas y el pluralismo social y religioso que caracteriza el orden Superior de valores que abriga la Carta de 1991, y

· El parágrafo del artículo 8º, que ordenaba al Gobierno promover, a través del Ministerio de Cultura, las obras de infraestructura necesarias para explotar el potencial turístico de Jericó, señalando que esa norma trasgredía el principio de unidad de materia y reflejaba una intromisión del Congreso en asuntos propios del Ejecutivo.

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

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

II. Aclaración de voto

Más cuestiones sagradas en democracia

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

Por esa razón, la sentencia C-948 de 2014 plantea un equilibrio constitucional muy especial pues, en comparación con dos decisiones previas en las que este Tribunal declaró la inexequibilidad de leyes de honores con un contenido religioso, afirmando que no existía en ellas otro, de carácter laico y fuerza prevalente en la regulación (sentencias C-766 de 2010[44] y C-817 de 2011[45]), en esta decisión consideró que existían diversos propósitos y contenidos en la ley, tanto laicos como religiosos, y que al menos uno de los primeros tenía tanta importancia como el de celebrar los logros religiosos de la Madre Laura Montoya Upegui.

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

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

Por ese motivo, se sostuvo que esas sentencias plasmaron una pálida composición de la

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

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

Se hizo hincapié en que el motivo que nos apartábamos de la mayoría radicaba en que minimizaban el alcance de la cuestión religiosa en un Estado constitucional, y no en un desconocimiento del principio de laicismo estatal o de la importancia de preservar la igualdad entre los cultos desde el ámbito oficial[46].

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

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

una de las medidas previstas en honor a la Madre Laura Montoya Upegui, por medio de la Ley 1710 de 2014.

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

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

11. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el concepto de "afectación directa" tiene que ver con la intervención que una medida determinada comporta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas, o con la generación de beneficios o cargas en estas comunidades. Y, sin ánimo de exhaustividad, son medidas que generan ese tipo de afectación aquellas que (i) desarrollan el Convenio 169 de la OIT, (ii) imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, (iii) modifican su situación o posición jurídica; (iv) inciden en la definición de la identidad étnica de una comunidad, o (v) causan un impacto diferencial sobre los pueblos indígenas, en comparación con la manera en que se proyectan ante el resto de la población[47].

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

12.1. El primero se identifica con la promulgación de la ley 89 de 1890[48], regulación dirigida específicamente a establecer el tratamiento jurídico que debía atribuirse a los indígenas, en contraposición al régimen general que correspondía a las demás personas y se hallaba contenido en el Código Civil. La Ley 89 de 1890 apartaba a los pueblos y personas indígenas de las leyes generales del citado Código, y los dividía a su vez en

aquellos que permanecían ajenos a la “civilización” y los que fueran incorporándose a ella. Los primeros se hallaban bajo la tutela compartida del Gobierno y la Iglesia Católica, mientras que para los segundos se previó la aplicación de un régimen similar al de los incapaces relativos[49]. La constitucionalidad de diversas disposiciones de esa ley ha sido estudiada por la Corte en dos ocasiones y en ellas se ha explicado el proceso histórico que llevó a la apropiación de sus normas por los pueblos indígenas, expulsando de ella su sentido original, abiertamente discriminatorio, y usando en cambio, en la lucha por sus derechos, los elementos que resultaban instrumentales para la defensa de la autonomía, la diversidad y el territorio.

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

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

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

Desde la aprobación de ambas normativas (repetimos, el Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política de 1991), la participación de los pueblos indígenas[50], las comunidades negras, raizales y rom, mediante el procedimiento de consulta previa corresponde a una necesidad y un derecho que excede el alcance del derecho de participación de los demás ciudadanos, pues tiene el propósito de compensar las dificultades históricas que han enfrentado para acceder a los centros de poder del Estado, persigue la definición autónoma de los intereses de cada comunidad o pueblo indígena, de conformidad con el principio de autodeterminación, y opera como garantía de sus demás derechos.

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

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

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

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

que configuran un “modo de vida bueno”. Es decir, prácticas de inclusión y exclusión[52], pero no de respeto a la diferencia.

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

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

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

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

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

étnicas.

Además, explica que resulta válido que el Congreso de la República exalte los logros de una persona inmersa en dinámicas sociales preconstitucionales si su trabajo se aprecia desde una perspectiva histórica que tome en consideración las circunstancias sociales en que se llevó a cabo, y no desde el marco constitucional actual, y siempre que ello no implique una adhesión del Legislador a principios y valores preconstitucionales, como ocurría con la expresión declarada inexequible en el artículo 6º de la Ley 1710 de 2014, y que definía al municipio de Jericó "como la cuna moderna de la evangelización para los indígenas de América y el mundo católico".[53]

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

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

La respuesta jurídica, entonces, se encuentra en nuestro orden constitucional, bajo una forma imperativa: toda medida que celebre, conmemore, reconstruya una forma de diálogo intercultural con comunidades étnicas diferenciadas debe ser consultada antes de su implementación. Por supuesto, si aparte de existir una afectación directa a la comunidad,

esta debe calificarse como intensa, debe evaluarse si es necesario acudir al consentimiento informado. Ver, sobre este punto, las sentencias T-769 de 2009 y T-376 de 2012.

Así pues, si la Corte consideró que la celebración del diálogo intercultural era un propósito del Legislador y un contenido protagónico de la Ley 1710 de 2014[54]; y esa conmemoración (ese acto de hacer memoria) solo puede narrarse a partir de las vivencias del pueblo mayoritario y de los pueblos que, en su momento, hicieron parte del diálogo intercultural iniciado por la Madre Laura Montoya, no era posible alcanzar ese propósito, ni constitucionalmente válido, celebrarlo con una sola voz.

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

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

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

III. Salvamento parcial de voto

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

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

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

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

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

23. En lo concerniente al primer inciso del artículo 8º, estimamos que la mayoría desconoció

un principio y una subregla jurisprudencial, de acuerdo con los cuales la autorización del Congreso al Gobierno Nacional para establecer una partida presupuestal es válida, pero no lo es una orden perentoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28. Este concepto puede entonces abarcar elementos tales como la lengua, la religión, el modo de vestir, el linaje o el origen familiar, pues estos también han sido utilizados para justificar tratamientos desiguales, basados en la supremacía de un grupo sobre otros y, por lo tanto, discriminatorios[55].

29. Precisamente, la evangelización cristiana de los pueblos indígenas y las personas esclavizadas en América tuvo origen en el marco de un proyecto colonial cimentado sobre la (supuesta) superioridad del hombre blanco cristiano, inmerso en determinada tradición cultural, sobre pueblos a los que fueron llamados ‘incivilizados’ y a los que se atribuyeron prácticas culturales y modos de vida inferiores, lo que denota el contenido ideológico del proceso histórico al que se hace referencia[56].

30. La evangelización partía de entender el cristianismo como única creencia religiosa válida, en desconocimiento de las demás formas de vida y concepciones de lo bueno y lo

justo, y de la espiritualidad que hacía parte de las tradiciones de pueblos sometidos[57]. Por ello, la conversión al cristianismo durante la época cultural no tenía su origen, ordinariamente, en una decisión libre y consciente del individuo[58].

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

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Doctora Laura Victoria Bechara.

[2] Laura Carolina Galeano Ariza, Camila Andrea Torres Mafiol y Sergio Alejandro Fernández Parra.

[3] Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal

[4] MP. Ciro Angarita Barón.

[5] MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. Vladimiro Naranjo Mesa, Hernando Herrera Vergara y José Gregorio Hernández Galindo.

[6] “LEY 33 DE 1927, Por la cual se asocia la Nación a un homenaje y se ordena la terminación de un monumento. El Congreso de Colombia. DECRETA: Artículo 1º. La Nación se asocia al público homenaje que va a rendirse a Jesucristo en el presente año, con motivo del voto que hizo el Gobierno hace veinticinco años, en guarda de la paz pública, de cooperar a la pronta edificación del Templo del Voto Nacional, que en esta ciudad se está acabando de levantar al Sagrado Corazón de Jesús.

Artículo 2º. Con el fin de obtener la pronta terminación de este monumento, el Tesoro Nacional contribuirá con dos mil pesos ($2.000) mensuales hasta levantar la cúpula y perfeccionar las demás obras de arte comenzadas. Las sumas correspondientes se incluirán en la Ley de Apropiaciones de las vigencias próximas, y serán entregadas mensualmente al Superior de la comunidad a cuyo cargo está la obra, mediante cuentas de cobro debidamente arregladas.

Artículo 3º. Declárase de utilidad pública, para todos los efectos legales, el citado monumento del Templo del Voto Nacional.

Artículo 4º. La presente Ley regirá desde su sanción”.

“LEY 1a DE 1952. Por la cual se conmemora el cincuentenario de la consagración oficial de la República de Colombia al Sagrado Corazón de Jesús y se declara una fiesta nacional.

CONSIDERANDO: 1. Que el día 22 de junio de 1952 se conmemora el cincuentenario de la consagración oficial de la República al Sagrado Corazón de Jesucristo; 2. Que desde ese día la Nación colombiana ha recibido grandes beneficios y extraordinarias muestras de la providencial protección del Salvador del mundo; y 3. Que tanto el hecho solemne de la consagración oficial como los singulares beneficios divinos concedidos a Colombia merecen ser encomendados a la perpetua memoria de los colombianos,

DECRETA:

Artículo 1º. Renuévase la consagración oficial de la República de Colombia al Sagrado Corazón de Jesús por intermedio del Excelentísimo señor Presidente de la República o un representante suyo, ceremonia que se verificará el día en que la Iglesia Católica celebra esa festividad religiosa en el próximo año de 1952, de acuerdo con su Liturgia.

Artículo 2º Cada año se renovará la consagración oficial de la República en análoga forma y en el día, en que se celebra la fiesta del Sagrado Corazón de Jesús, la que será nacional a partir del año venidero, y se denominará de “Acción de Gracias”.

Artículo 3º. En reconocimiento a los grandes beneficios que la Providencia ha dispensado a la República, autorízase al Gobierno para que realice una obra social benéfica que haga perdurable entre los colombianos la fecha que se conmemora por medio de esta Ley.

Artículo 4º. En el Salón Elíptico del Capitolio Nacional y en el sitio que el Gobierno determine, se colocará una lápida en que se inscriba el texto de la presente Ley.

Artículo 5º. Esta Ley regirá desde su sanción”.

[7] Así, al consagrarse tales libertades, se desplazó la cuestión de la verdad religiosa a la vida privada de las personas y se comenzaron a establecer límites al poder de intervención del Estado. En muchos aspectos, estas libertades religiosas constituyeron el punto de partida del posterior desarrollo de los derechos fundamentales ya que, el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de concepciones religiosas del mundo igualmente válidas y consistentes, se tradujo posteriormente por una creciente tolerancia entre las distintas creencias en otros campos de la vida social. Jorge Jellinek, por ejemplo, ha mostrado que desde mediados del Siglo XVII, varias de las colonias norteamericanas (Rhode Island, Carolina del Norte, New Jersey, New York, etc) habían consagrado la tolerancia religiosa como un derecho esencial de las personas, lo cual sirvió de base para el posterior reconocimiento de los otros derechos fundamentales[7]. Y esa tolerancia religiosa permitió también la paz constitucional, ya que la autoridad política abandonó su pretensión de encarnar la verdad religiosa y, a la inversa, para los ciudadanos acatar una decisión gubernamental no implicó ya aceptarla como la verdad de las cosas.

[8]Hannah Arendt. The origins of totalitarianism, citado por Carlos Santiago Nino. Fundamentos de derecho constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1992, p 282.

[9] MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. Vladimiro Naranjo Mesa, Hernando Herrera Vergara y José Gregorio Hernández Galindo.

[10] Ver también, las sentencias T-403 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-568 de

1993 (MP Fabio Morón Díaz) y C-088 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz. AV y SPV José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara. SV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero).

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

[13] Sentencia C-817 de 2011.

[14] MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y María Victoria Calle Correa.

[15] Leyes que ordenan declarar monumento nacional templos católicos como la ley 74 de 1993, la ley 153 de 1994, la ley 260 de 1998, la ley 503 de 1999, la ley 667 de 2001, entre otras.

[16] Como la ley 806 de 2003 que conmemoró los 100 años de la consagración de Colombia a Jesucristo y su Sagrado Corazón.

[17] Como las leyes 444 de 1998, por la cual se rinde homenaje a Monseñor Julio Álvarez Restrepo y 959 de 2005, por la cual se rinde homenaje a la obra evangelizadora, social y pedagógica de la Beata Madre Laura de Santa Catalina de Sena y su congregación.

[18] Verbigracia, la ley 74 de 1993, que ordenó declarar monumento nacional la Parroquia del Calvario que cumplió 50 años de haber sido erigida; la ley 153 de 1994, que ordenó declarar monumento nacional la Iglesia Catedral de Nuestra Señora del Rosario del Palmar –ciudad de Palmira-; ley 260 de 1996, que ordenó declarar monumento nacional el Templo de San Roque; la ley 503 de 1999, que ordenó declarar monumento nacional el Templo Parroquial de San Sebastián; la ley 532 de 1999, que ordenó declarar monumento nacional el Templo de San Antonio de Papua; la ley 667 de 2001, que ordenó declarar monumento nacional y patrimonio histórico el Templo Parroquial de Nuestra Señora de Chiquiquirá; la ley 862 de 2003, que ordenó declarar patrimonio cultural e histórico los edificios Bifi La Salle y San José; y la ley 1129 de 2007, que ordenó declarar patrimonio histórico y cultural el Seminario Conciliar María Inmaculada.

[19] Corte Constitucional, sentencia C-817 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. María Victoria Calle Correa, SV. Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza

Martelo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[20] Vale la pena destacar que, salvo la corrección de una fecha, el contenido del proyecto de ley permaneció intacto durante su trámite, en el Congreso de la República.

[21] MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y María Victoria Calle Correa.

[22] 20. En ese orden de ideas, se tiene que el proyecto se vincula a la conmemoración de una congregación que solo tiene sentido jurídico al interior de la práctica católica. En efecto, el concepto "diócesis" es propio y exclusivo de la organización institucional de ese credo, según lo dispone el Código de Derecho Canónico. Al respecto, dentro del aparte particular de esa normativa religiosa, destinada a la definición de las Iglesias particulares y der la autoridad constituida en ellas, identifica como una de esas Iglesias particulares, a la diócesis. Conforme al canon 369, la diócesis es "una porción del pueblo de Dios, cuyo cuidado pastoral se encomienda al Obispo con la cooperación del presbítero, de manera que, unida a su pastor y congregada por él en el Espíritu Santo mediante el Evangelio y la Eucaristía, constituya una Iglesia particular, en la cual verdaderamente está presente y actúa la Iglesia de Cristo, una, santa, católica y apostólica.". Se trata, conforme a los comentaristas canónicos, de una división institucional del pueblo católico. Así, se considera que, de acuerdo con el mencionado concepto, los elementos constitutivos esenciales de la diócesis, "… desde un punto de vista jurídico son: a) una porción del Pueblo de Dios o comunidad de fieles; b) gobernada por un Obispo con la cooperación del presbiterio. Las palabras del [canon], en las que se encuentran todas las características correspondientes a una definición, no hacen referencia al elemento territorial: el acento recae sobre la comunidad de fieles, más que sobre el criterio en virtud del cual quedan circunscritos. Sin embargo, en el [canon] 372 se exige de hecho que las Iglesias particulares y aquellas otras estructuras que se les asimilan estén siempre delimitadas dentro de un territorio".

[23] Así, en la exposición de motivos se tomaron apartes escritos directamente por Laura Montoya Upegui sobre su relación con los pueblos indígenas, del siguiente tenor: "No falta quienes piensen que la catequización debe principiar por hacer que los indios boten la paruma para vestirse de pantalón, que olviden su lengua primitiva para remplazarla por la castellana, que destruyan sus bohíos y que se alojen en casa. Esto sobre imposible es

cruel". "Nuestra lengua nos distanciaba horriblemente de modo que ellos no comprendían lo que les decíamos, ni nosotras tampoco les entendíamos, por eso les dije a mis compañeras: nuestra ventaja no está en enseñarles sino en pasar el mayor tiempo posible con ellos (…) tenemos que hacer lo posible por aprender su lengua".

[24] MP. José Gregorio Hernández Galindo.

[25] El enunciado normativo sobre el que se pronunció la Corte en esa oportunidad, establecía: "d) El Banco de la República diseñará y emitirá un billete con la efigie de Jorge Eliécer Gaitán, que circulará en todo el territorio nacional a partir del 9 de abril de 1998;…"

[26] En el presente caso, es cabalmente el adecuado entendimiento de la norma legal, interpretada dentro de su contexto y a partir del telos buscado por el legislador al expedirla, lo que lleva a la Corte a sostener, por las razones que adelante se expresan, su plena sujeción a la Carta Política, ya que, en criterio de esta Corporación, en su genuino alcance el precepto deja plenamente a salvo la autonomía del Banco de emisión.

No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquélla.

Lo que sí está dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias -propias, intransferibles e inalienables del Banco de la República- es señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público. Uno de ellos puede consistir en la extraordinaria inclusión gráfica, con carácter honorífico, de una efigie, un mapa, un nombre, una pintura o una fotografía, entre otros objetos, en la moneda que el Banco de la República emita en ejercicio de sus competencias.

Así, la disposición ahora acusada tiene un alcance exacto e incontrovertible, que nadie podría entender como la decisión de emitir, en el sentido económico del término.

De los antecedentes del precepto, de su origen y de su mismo texto se deduce sin dificultad que constituye apenas una de las varias manifestaciones legislativas de un homenaje

institucional que se agota en lo simbólico y que en modo alguno trasciende al campo del ejercicio de la autoridad monetaria. Lo que pretendió el Congreso fue, nada más, exaltar la memoria del ilustre ciudadano Jorge Eliécer Gaitán y plasmar su figura como modelo de conducta para las generaciones futuras. Y un buen medio para ello está constituido por la impresión de la imagen física del homenajeado en algunos de los billetes que la entidad competente ponga en circulación.

[27] En este acápite se reitera lo expuesto en la sentencia C-006 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa).

[28] La posición fijada por la Corte ha sido seguida en casos posteriores que plantean el mismo problema jurídico.

[29] La posición de la Corte en la materia no ha tenido variaciones significativas o trascendentales.

[30] Han sido muchas las ocasiones en que la jurisprudencia constitucional se ha manifestado sobre la cuestión. Aunque se han presentado discrepancias, estas no han versado sobre cuáles son los criterios para establecer si se violó el principio de unidad de materia, sino sobre el grado de intensidad con el que se debían aplicar tales criterios en el caso concreto, o sobre el marco teórico y conceptual en el que se enmarca dicho principio constitucional.

[31] Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se decidió, entre otras cosas, que el Reglamento del Congreso era inconstitucional al establecer la posibilidad de que existieran proyectos de ley que se ocuparan de diferentes materias.

[32] Corte Constitucional, sentencia C-995 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En este caso se reiteró la jurisprudencia constitucional fijada en sentencias tales como la C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero, SV Jorge Arango Mejía, AV Hernando Herrera Vergara) y C-501 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil).

[33] Esta expresión ya había sido usada en el pasado; en la sentencia C-523 de 1995 (MP

Vladimiro Naranjo Mesa) se dijo que la intención del artículo 158 "[…] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como 'micos', término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular." En la sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas; SV Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Rodrigo Escobar Gil), por ejemplo, se dijo respecto a la aprobación de una norma lo siguiente: "[…] no se incurrió en ningún vicio de procedimiento, por cuanto si bien la comisión de conciliación propuso un texto nuevo que hoy corresponde al del parágrafo del artículo 124 del Código Penal, dicho texto no resultó novedoso ni ajeno a la temática sobre la cual se debía conciliar y por ello el parágrafo en cuestión no constituye uno de aquellos denominados 'mico legislativo', por lo que con la aprobación de dicho artículo no se vio "afectada materialmente la función legislativa" ni se desconoció 'el principio de consecutividad temporal y lógica de los proyectos de ley" ni "el principio democrático', tal como se afirma en la demanda, por lo que la Corte decidirá declararlo ajustado al Estatuto Superior."

[34] En la sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo al respecto: "La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano."

[35] En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: "Anótase que el término 'materia', para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente."

[36] Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este caso se decidió, entre otras cosas, que incluir el régimen de concesiones y licencias de los servicios postales (artículo 37) dentro de Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) no viola el principio de unidad de materia, "[…] por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993".

[37] Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Esta

posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones, entre ellas las sentencias C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-006 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

[38] Así lo señaló la sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), caso en el que se estudió el cargo por unidad de materia en el contexto de una legislación portuaria. En esa oportunidad la Corte reiteró, entre otras, la sentencia C-352 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra; SV Eduardo Cifuentes y Antonio Barrera Carbonell), caso en que se decidió que no violaba el principio de unidad de materia una ley que se ocupaba de la creación de ECOGAS, Empresa Comercial e Industrial del Estado, al incorporar materias relacionadas con la creación del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, del Instituto de Capacitación e Investigación de Casanare, del Viceministerio de Hidrocarburos, del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, del Fondo Especial para la promoción y financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural y con el establecimiento de un impuesto para financiar el Fondo mencionado.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto se dijo lo siguiente: "[…] para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que 'no se relacionen' los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. […]"

[40] Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto). En este caso la Corte consideró lo siguiente: "Ahora bien en el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 'por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca, y se dictan otras disposiciones'-que tenía por objeto, como se ha visto, establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales-, difícilmente puede entenderse relacionada con una

estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Estrategia motivada como se señaló por la necesidad de hacer más competitivas las zonas francas y por el cumplimiento de compromisos adquiridos por Colombia en el marco de la OMC-dentro de los cuales, por lo demás, no figura la modificación de la tributación en relación con el departamento del Cauca. Evidentemente la relación que pudiera establecerse es en extremo lejana como para poder entender respetado en este caso el principio de unidad de materia." La Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, se ocupa de definir las zonas francas (art.1), establecer su finalidad (art. 2), sus usuarios (art. 3), las condiciones para la reglamentación gubernamental (art. 4) y una serie de cuestiones tributarias de tales zonas (arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12). El último artículo (13), se dedica a vigencias y derogaciones. El texto declarado inexequible aparecía así: "Artículo 13. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5°, 9°, y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002".

[41] Corte Constitucional, sentencia C-309 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño). Se dijo al respecto "[…] al contrastar la norma demandada con el núcleo temático de la Ley 678, se aprecia que en efecto aquella constituye un cuerpo extraño a la materia desarrollada en esta ley pues la sola circunstancia de corresponder a dos modalidades del ius puniendi del Estado, no son suficientes para superar válidamente el condicionamiento de unidad de materia legislativa fijado por la Carta Política. || Existen fundadas razones para llegar a esta conclusión. En primer lugar, son diferentes las modalidades de responsabilidad a que hacen referencia los artículos 90 y 268 numeral 5 de la Constitución Política. En un caso se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño antijurídico, y en el otro de la responsabilidad que se deduce de la gestión fiscal. […] el Estado se ubica en posiciones diferentes en cada caso: en el primero, el Estado es el que responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, con la oportunidad para repetir contra el agente que éste haya actuado con dolo o culpa grave en la producción del daño, y en el segundo, el patrimonio del Estado es el que resulta afectado en ejercicio de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o de particulares. || En segundo lugar, la determinación de cada modalidad de

responsabilidad se lleva a cabo a través de procesos de diferente naturaleza: uno judicial y otro administrativo. […] || En tercer lugar, no hay conexidad teleológica, sistemática ni material entre la norma acusada y la Ley en la cual está circunscrita. En efecto, la finalidad de la Ley 678 es reglamentar la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, lo cual es un asunto distinto de la responsabilidad por la gestión fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal. Además, el contenido de la Ley 678 corresponde a su título, es decir a la acción de repetición y al llamamiento en garantía con fines de repetición, razón que convierte a la norma demandada en un asunto extraño al tema desarrollado en la ley 678. Tampoco hay conexidad temática del aparte demandado con el contenido del artículo 2 y del parágrafo 1 en el cual se inserta, pues mientras éstos últimos se refieren a la naturaleza, los destinatarios y la procedencia de la acción de repetición, aquel alude al procedimiento que se empleará para recuperar el lucro cesante determinado por los contralores en los fallos con responsabilidad fiscal. || Finalmente, el proyecto de ley fue estructurado, discutido y aprobado desde la óptica de la acción de repetición y no desde la perspectiva de la regulación de la gestión fiscal ni del proceso de responsabilidad fiscal.”

[42] Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Alvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto).

[43] C-755 de 2014. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

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

[46] En las opiniones disidentes previas hemos hecho hincapié en la defensa de una concepción de la cuestión religiosa compleja, como es complejo el entramado de artículos constitucionales en el que esta se desenvuelve y dentro del cual pueden tejerse distintas tensiones normativas. Así, un mínimo a considerar en esta materia involucra (i) la libertad de toda persona de acoger una religión determinada o de no hacerlo. Es decir, la libertad de elegir aquello que escoge como respuesta última a las cuestiones fundamentales de su

existencia desde una dimensión trascedente, sin que ello se agote en la abstención estatal, pues eventualmente puede involucrar obligaciones de protección frente a injerencias de terceros, y de garantía, cuando sean necesarias para la práctica religiosa; (ii) la igualdad entre credos religiosos, aspecto que involucra también el principio de igualdad general (artículo 13 CP) y se relaciona con la igualdad entre culturas (artículo 70 CP) y (iii) el pluralismo religioso o la aceptación de distintas formas de concebir el mundo, la existencia o los modos de vida buena (artículos 1º, 2º y 70).

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

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

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

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

Convenio 107 de 1957

Convenio 169 de 1989

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

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

Hace referencia a ‘pueblos indígenas y tribales’. (Se trata de una diferencia

trascendental en tanto uno de los principios esenciales del derecho internacional es la autodeterminación de los pueblos y no de las poblaciones. Esta orientación demuestra entonces el interés explícito por ampliar el alcance de la autonomía de los pueblos originarios).

Fomentaba la integración.

Reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural.

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

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

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

[54] De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, conmemorar significa "hacer memoria".

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

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

[57] María Cristina Navarrete, Génesis y Desarrollo de la Esclavitud en Colombia Siglos XVI y

XVII. Programa Editorial Universidad del Valle. Págs. 313 y siguientes.

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