

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-530/23

PRINCIPIO DE LAICIDAD, LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS EN ENTIDADES PÚBLICAS-Deber de neutralidad del Estado en materia religiosa

(...) la circular emitida por la Dirección de Tránsito y Transporte, en la que informó la modificación de la jornada laboral y de atención a los ciudadanos con el fin de autorizar la celebración de una eucaristía en homenaje de la Virgen del Carmen y convocó a sus funcionarios a esta como una actividad institucional dentro del Plan de Bienestar e Incentivos de la entidad, es un acto en el que la entidad pública accionada, se adhirió de manera institucional, oficial y pública a una religión específica y particular e implicó, en la práctica, el convencimiento de la tutelante de tener que asistir a dicha celebración.

PRINCIPIO DE LAICIDAD Y NEUTRALIDAD RELIGIOSA-Vulneración por mantener simbología que favorece la práctica de una determinada fe religiosa

(La entidad accionada) desconoció el principio de laicidad e incumplió el deber de neutralidad de materia religiosa, al negarse a retirar de un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la sede administrativa de la Dirección, una simbología religiosa que no guarda relación con el ejercicio de sus funciones oficiales, sino que favorece la práctica de una determinada religión.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Procedencia

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

PLURALISMO RELIGIOSO-Alcance

DEBER DE NEUTRALIDAD RELIGIOSA-Contenido/DEBER DE NEUTRALIDAD RELIGIOSA-Límites del Estado

DEBER DE NEUTRALIDAD EN MATERIA RELIGIOSA-Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Alcance/LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Límites

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA-Protección constitucional

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Alcance de la protección

DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS-Autoridades públicas

(...) los servidores públicos, por un lado, conservan la plenitud de su libertad religiosa y de culto y, por el otro, deben cumplir con sus deberes constitucionales con prudencia, respeto y abstenerse de asociar cualquiera de sus funciones o actividades públicas con una religión o creencia, con el fin de que, el ejercicio de estos deberes no interfiera en la neutralidad que el Estado debe mantener en asuntos religiosos y se involucre lo público en la esfera religiosa.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Quinta de Revisión-

SENTENCIA T-530 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.364.712

Acción de tutela interpuesta por Ana Josefina Lastra Colobon contra la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca (Santander).

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., primero (1) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

### ANTECEDENTES

#### LA DEMANDA DE TUTELA

1. El 13 de enero de 2023 Ana Josefina Lastra Colobon (en adelante la accionante), actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca (en adelante DTTF o la Dirección) y los “funcionarios adscritos al Cuerpo operativo de la DTTF, propietarios de la estatua de yeso “imagen de la virgen del Carmen”, ubicada en el primer piso de la sede administrativa” (en adelante funcionarios de la DTTF), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad de conciencia, a la libertad de cultos, a la igualdad y al principio de neutralidad del Estado en materia religiosa, al considerar que la DTTF ha manifestado una preferencia hacia la religión católica por la celebración de ritos y la ubicación de simbología religiosa en un espacio común de la entidad.

2. En ese sentido, solicitó al juez constitucional tutelar sus derechos fundamentales y, en consecuencia, declarar que “(...) la entidad accionada ha mostrado con su actuación una clara preferencia religiosa por las costumbres católicas (...)” y que se ordene a la DTTF o a quien corresponda “(...) retirar las estatuas e imágenes religiosas de los espacios comunes de la (...) [DTTF] y abstenerse en lo sucesivo de imponer actos o manifestaciones que son de carácter religioso, en los cuales denota preferencia hacia la iglesia católica, en espacios o actividades que son de carácter netamente institucional y están dirigidos a toda la planta de personal de la entidad”.

#### B. HECHOS RELEVANTES

3. La accionante manifestó que es una persona “(...) creyente de Dios Padre, de su hijo y nuestro Señor Jesucristo, y del Espíritu Santo (...)” y que fundamenta su fe “(...) en el libro sagrado de los cristianos, es decir LA SAGRADA BIBLIA (...)”.

4. La accionante afirmó que desde que trabaja en la DTTF le ha manifestado, de manera verbal, a sus directivos su desacuerdo con que “(...) todas las celebraciones del día de la mujer o del hombre o días de las madres, etc., siempre [hagan] eucaristías de tipo católico,

mostrando con ello claramente una preferencia especial e inclinación a un tipo de culto (...) y una imposición de su credo a los que no (...) [son] católicos (...)”. Sumado a que, se tiene ubicada una estatua de yeso de la Virgen del Carmen que, en su opinión, “(...) vulnera las creencias de otras personas que no profesa[n] la religión católica (...)”.

5. Según la acción de tutela, en varias ocasiones, la accionante le ha manifestado a la funcionaria encargada del área de talento humano de la DTF que “(...) los espacios que son comunes tanto para los funcionarios, como para los usuarios deben ser respetados por ella, por parte de los directivos y por parte de los demás compañeros que sean católicos, ya que la veneración a las imágenes de la Virgen es ÚNICAMENTE CATÓLICA (...)”.

6. La tutelante informó que, a través de la Circular No 22 del 14 julio de 2022, la DTF fraccionó el horario de atención al ciudadano con el fin de celebrar el 15 de julio de ese mismo año, una eucaristía en honor a la Virgen del Carmen. Al respecto, la accionante respondió —mediante correo electrónico— que no asistiría por razones de credo y conciencia.

8. Los días 3 de octubre y 1 de noviembre de 2022 la señora Lastra Colobon solicitó al director general de la DTF el retiro de la estatua de la Virgen del Carmen ubicada en el primer piso de la entidad.

9. El 2 de noviembre del mismo año, a través de oficio No 081, el director general le informó a la accionante que la estatua no era de propiedad de la institución sino de los funcionarios de la DTF y que era “(...) respetuosa de la pluralidad de creencias de los funcionarios y el hecho de que (...) se exhiba la imagen no afecta o constriñe el derecho a desarrollar su libertad de culto (...) por lo tanto no se emitiría ninguna orden a los funcionarios tendiente a restringir la exteriorización de su credo a través de la imagen”.

10. En este sentido la accionante afirmó que “(...) es claro que la (...) [DTF] está inclinada a favorecer a los funcionarios que profesan la religión católica y (...) [le] imponen la presencia de su imagen de culto y llevan a cabo mediante actos administrativos actividades que favorecen a un tipo de religión (...)”.

11. La accionante indicó que con base en la sentencia T-124 de 2021, en la que se le prohibió al Gobierno hacer manifestaciones de preferencias religiosas, en el presente caso, debe hacerse lo mismo con la entidad accionada.

## C. ADMISIÓN Y TRÁMITE DE LA DEMANDA DE TUTELA

12. Por auto del 13 de enero de 2023, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Floridablanca asumió el conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a la entidad accionada para que se pronunciara sobre los hechos objeto de debate.

## D. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

### DTTF

13. La DTTF solicitó que se desestimaran las pretensiones de la acción de tutela al considerar que no están acreditados los criterios para la restricción del derecho a la libertad religiosa, “(...) en tanto, la existencia de esa imagen y su exhibición por parte de algunos funcionarios (...), no riñe o constriñe el desarrollo del derecho a la libertad de culto de la señora Lastra Colobon (...)”.

14. La entidad informó que, “(...) las eucaristías son espacios de tradición cultural inmersos en el plan de bienestar de la (...) [DTTF] que no son de obligatoria asistencia (...)”. En ese sentido, consideró que no se le está dando preferencia a un tipo de culto ni imponiendo un credo a los funcionarios.

15. La accionada mencionó que, al darle respuesta a las peticiones de la accionante sobre el retiro de la imagen, le informó que esta es propiedad de los funcionarios de la DTTF desde hace más de 25 años. Así, la entidad reiteró que es respetuosa de las creencias de sus funcionarios sin importar el credo que profesen. Resaltó que, prueba de ello en el año 2021, la jornada laboral de la DTTF se estableció de lunes a sábado. La accionante le solicitó que le fuera excusado el sábado teniendo en cuenta que su credo no le permitía trabajar ese día, por lo que, le permitió ausentarse de sus labores.

16. En esa línea indicó que “(...) el argumento de la accionante encaja dentro de la falacia AD VERECUNDIAM pues busca desestimar un argumento con otro que considera de mayor autoridad, lo que en este caso resulta incongruente con los derechos que pretende salvaguardar si se tiene en cuenta que su argumento se basa en apreciaciones subjetivas y en la creencia de que su credo tiene la verdad absoluta, de manera que se denota su interés en imponer su creencia para desestimar y eliminar la manera en que los demás funcionarios

exteriorizan su credo”.

17. Finalmente, la entidad accionada recalcó que no existe una posición institucional en relación con la práctica de un credo por parte de los funcionarios y que su deber constitucional se enmarca en garantizar a todos los servidores la libertad de conciencia y culto, lo cual implica la garantía del convencimiento del fuero interno, así como la posibilidad de que los funcionarios exterioricen sus convicciones. En ese sentido, concluyó que las expresiones de las creencias religiosas de los servidores de la entidad han sido respetadas sin discriminación.

#### Auto de requerimiento

19. En cumplimiento de lo anterior la DTF informó los nombres, números de identificación y correos electrónicos de setenta (70) funcionarios que se consideran propietarios de la imagen (estatua) de la Virgen del Carmen y corrió traslado de la acción de tutela de la referencia.

#### Funcionarios propietarios de la imagen (estatua) de la Virgen del Carmen

20. Veinticuatro (24) de los setenta (70) funcionarios respondieron al requerimiento de forma individual o conjunta. En relación con los hechos de la presente acción de tutela señalaron lo siguiente: (i) están en desacuerdo con las pretensiones de la accionante, al considerar que, aunque no todos son católicos, las actividades de tradición cultural no son de obligatoria participación para los funcionarios y que la imagen de la Virgen no resulta ofensiva; (ii) solicitaron que no sea retirada la estatua de la Virgen (iii) mencionaron que la celebración de la Virgen del Carmen “(...) es un homenaje que se hace a la par de la creencia del grupo de conductores que solicitan los servicios a la entidad, (...) así como, LA COMUNIDAD Y USUARIOS participan de la celebración sin causarle daño a alguien”; y (iv) señalaron que la DTF ha sido una entidad respetuosa de la libertad de culto.

#### E. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Decisión de primera instancia: sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Floridablanca el 26 de enero de 2023

21. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Floridablanca resolvió negar el amparo al considerar que “(...) no qued[ó] fehacientemente acreditado que la entidad accionada haya desconocido

el principio de laicidad y el deber de neutralidad del Estado, pues no obra prueba alguna que permita establecer que por parte de sus directivos hayan existido manifestaciones públicas de las que se pueda concluir que en dicha entidad se profesa de forma obligatoria la religión católica” e indicó que no se puede afirmar que los derechos fundamentales a la libertad de conciencia, a la libertad de cultos y a la igualdad de la accionante fueron vulnerados. En concreto, mencionó que no se advirtió ninguna actuación de la entidad accionada que “(...) se derive una acción coercitiva sobre (...) la accionante, de manera tal que se haya visto obligada a participar en actos de culto diferente al que ella practica o que se le estén imponiendo pensamientos y prácticas que atentan contra su libertad de conciencia”. Preciso que una circular a través de la cual se informa respecto a la modificación de la jornada laboral con ocasión de una eucaristía a la que no debía asistir de manera obligatoria la accionante, no es una conducta por la que se pueda concluir que “(...) se esté privilegiando una única confesión religiosa, o que se esté restringiendo la libertad de culto de las personas que profesen alguna otra religión, o incluso ninguna religión”.

22. Sin perjuicio de lo anterior, el juez de instancia consideró “prudente y necesario” prevenir a la DTF para que, si aún no lo hubiere hecho, “(...) incluya en los planes de bienestar social programas o actividades que integren e involucren a todo el personal que forma parte de la entidad, sin que su participación se pueda ver limitada por razones que obedezcan a temas o creencias religiosas, esto en caso de que las actividades que se programen solo vayan dirigidas al personal que profesa la religión católica u otro en particular”.

### Impugnación

23. Ana Josefina Lastra Colobon impugnó la decisión de primera instancia. La accionante reiteró los argumentos de la demanda de tutela y afirmó que el juez constitucional “[n]o puede justificar su fundamento (...) en que no esté absolutamente acreditado el desconocimiento del principio de laicidad y el deber de neutralidad del [E]stado, cuando se tiene una escultura de la virgen expuesta en las áreas comunes de la (...) [DTF,] siendo esta una entidad del Orden Público Territorial”.

Decisión de segunda instancia: sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga el 6 de marzo de 2023

24. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga resolvió revocar el fallo de tutela y,

en su lugar, concedió el amparo del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto de la accionante y negó las demás pretensiones. En consecuencia, le ordenó a la DTTF tener en cuenta que en “(...) sus actividades públicas no pueden tener fundamento, sentido u orientación determinada por religión alguna y en tal sentido, observar al respecto las prohibiciones dirigidas a las autoridades públicas en materia religiosa (...)”, conforme a la jurisprudencia constitucional.

26. Por otro lado, y dado que la ubicación de la imagen en la DTTF fue decisión de los funcionarios vinculados a la acción de tutela, el juzgado de segunda instancia concluyó que “(...) no resulta trasgresor de los derechos que la accionante invoca, la existencia en las instalaciones de la entidad pública accionada, de la imagen en cuestión y de ahí, que no se abra paso su pretensión de que se ordene proceder al retiro de la misma”.

#### F. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBA RECAUDADA EN SEDE DE REVISIÓN

Auto de pruebas del 24 de agosto de 2023 y traslado

27. Mediante el auto del 24 de agosto de 2023 el magistrado sustanciador, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64 del reglamento de esta corporación, dispuso la práctica y decreto de pruebas a fin de recaudar los elementos de juicio necesarios para mejor proveer. Para el efecto, se ordenó oficiar a la accionante y a la DTTF para que enviaran los documentos, ampliaran los datos que suministraron en el proceso de tutela de la referencia o, aportaran elementos de juicio indispensables, relevantes y necesarios para debate constitucional. Además, mediante auto del 25 de agosto del mismo año, se suspendió el presente proceso en aras de recaudar y valorar las pruebas conforme se autoriza en el reglamento interno de esta corporación. Por último, a través de auto del 08 de noviembre de 2023 se ordenó levantar el término de suspensión.

28. Vencido el término otorgado para dar respuesta y pronunciarse respecto del traslado probatorio, el despacho sustanciador recibió por parte de la Secretaría General de esta corporación la siguiente información.

Ana Josefina Lastra Colobon (accionante)

29. Mediante escrito del 29 de agosto de 2023 la accionante informó que desarrolla “(...) las funciones de ejecutor de cobro coactivo de la entidad desde el 18 de junio de 2020 (...)” en el cargo Profesional Universitario Grado 12. Su “(...) credo es el Cristianismo (...) [y que es] parte de la iglesia bautista Misión Buenas Nuevas desde 2010 [,] fu[e] bautizada en la ciudad de Bogotá y desde [ese] año pud[o] iniciar una relación verdadera con nuestro Señor Jesucristo”. A partir de ello, explicó que en el libro sagrado de los cristianos “(...) DIOS prohíbe que se rinda culto a las imágenes (...) y es algo que se tiene claro en todas las profesiones religiosas en las que se insta a la lectura de la Biblia, como lo es en los Testigos de Jehová, en los pentecostales Unidos de Colombia, en los Adventistas del Séptimo Día, y en sí en todas aquellas iglesias cristianas que procuran la doctrina bíblica y es más podríamos afirmar que en todas las religiones se rechaza la adoración a imágenes con excepción únicamente de la religión Católica”.

30. La accionante informó que la DTF solo “(...) realiza actividades de orden religioso para quienes practican la religión católica (...)”, que después del fallo de tutela de segunda instancia, se volvió a hacer otra eucaristía en las instalaciones de la entidad y que no se ha retirado la estatua en cuestión.

31. Preciso que la imagen se encuentra ubicada “[e]n el primer piso de la entidad, al lado de las gradas de acceso que permiten subir al segundo piso donde está (...) [su] oficina (...) en [el] espacio de atención a usuarios (...)”, aportando fotografías de la ubicación. La accionante afirmó que “(...) la iglesia católica hasta la [C]onstitución de 1991 tuvo una preeminencia sobre las demás religiones en el país por temas de orden histórico y cultural, y es por ello que en el gremio del transporte se comete dicha arbitrariedad religiosa, realizando adoración y culto a una imagen de la “VIRGEN DEL CARMEN”, por encima de lo que establezca la biblia y esta situación se hace por desconocimiento y por tradición, imponiéndose por encima de las demás creencias religiosas”. Recomendó remitir el auto “(...) a las diferentes y principales profesiones religiosas en el país (...)” y agregó que el juez de instancia desatendió su pretensión principal por cuanto “(...) el tema de la fe y las creencias religiosas deben ser del resorte personal de cada quien y la entidad DEBE abstenerse de realizar cualquier tipo de inclinación o favoritismo”.

32. Por último, el 6 de septiembre de 2023, mediante escrito de traslado, la accionante se refirió a la intervención de una funcionaria de la DTF y al objeto de debate del presente

amparo. Sobre lo primero, precisó que no existe ninguna incoherencia sobre su nombre como Ana Josefina de la Torcoroma, debido a que, fue “(...) un nombre puesto antes de nacer (...)”, cuando su familia era católica. Sobre lo segundo, aclaró que su petición se funda en la Biblia y citó varios versículos para advertir que la adoración a imágenes y/o esculturas está prohibida.

## DTTF

33. Mediante informe del 30 de agosto de 2023 la entidad accionada remitió la Resolución No. 620 del 13 de julio de 2022 y el Plan de Bienestar Institucional vigente para los años 2022 y 2023. Sobre la elaboración del Plan de Bienestar la DTTF informó que realizó “(...) una encuesta a través de la plataforma Google Forms la cual fue enviada a los correos institucionales de cada uno de (...) [los funcionarios,] al igual para los que por diversos motivos no se les facilitaba el acceso a través de la plataforma, se les dio la posibilidad de realizarla en medio físico, con el acompañamiento [en ambos casos] de la unidad de personal de la DTTF. También se consideraron las sugerencias de los miembros de la Comisión de Personal de la entidad (...) [y] las actividades [se enmarcaron] en las líneas de intervención establecidas en el artículo 22 del Decreto Ley 1567 de 1998 y en los ejes señalados en el Programa Nacional de Bienestar vigente formulado por el Departamento Administrativo de la Función Pública”.

34. La entidad informó que su planta de personal está conformada por 86 empleos y que la accionante está vinculada, mediante nombramiento en carrera administrativa, en el empleo denominado “(...) PROFESIONAL UNIVERSITARIO CÓDIGO 219 GRADO 12 correspondiente al área de Ejecuciones Fiscales, a través de la Resolución No. 298 de fecha 1 de junio de 2020 y diligencia de posesión No. 006 de junio 18 de 2020, empleo que desempeña a la fecha”.

35. La DTTF señaló que “(...) (i) [L]a imagen de la Virgen actualmente está ubicada en el primer piso de la Sede Administrativa de la [entidad], al lado de las escaleras que permiten acceder al sótano y al segundo nivel de la entidad (...); sus dimensiones son de 30 cm de ancho, por un metro (1mt) de alto, se encuentra soportada sobre una mesa y decorada con un arco a su alrededor cuya medida comprende de forma total 1.30 mt de ancho, por 2.10 mt de alto. (ii) Está ubicada en las instalaciones de la (...) [DTTF] desde hace más de 25 años. (iii) Siempre ha estado ubicada en el mismo lugar. (iv) La imagen no obstaculiza el paso de

ningún usuario o funcionario de la entidad dado que no ocupa mucho espacio y no está ubicada dentro de ningún corredor común si no, por el contrario, hacia un rincón como puede ser visualizado en las imágenes adjuntas. (v) Una vez se ingresa a la entidad la imagen puede ser visualizada si se mira hacia el fondo a la izquierda, no obstante, su visualización disminuye a medida que los usuarios se acercan a las ventanillas de la entidad a realizar [sus] trámites”.

36. La accionada señaló que las funciones asignadas a cada una de sus áreas o dependencias están definidas en el Acuerdo de Consejo Directivo No. 04 de 2019. Particularmente, las actividades relacionadas con la administración del espacio físico de la DTTF corresponden a la Dirección Operativa. Pese a lo anterior, informó que la escultura ha estado desde los inicios de la entidad, por lo que, no cuenta “(...) con un documento donde por escrito conste autorización alguna para ubicarla en las instalaciones físicas de la DTTF, en todo caso [esta] siempre ha estado ubicada en el lugar señalado anteriormente (...)”. Asimismo, reiteró que, conforme a los postulados del Estado Social de Derecho y las libertades individuales, la entidad ha “(...) permitido que los funcionarios exterioricen la fe que profesan dentro del espectro y los límites que la ley y la jurisprudencia han determinado toda vez que, a [su] juicio (...) [,] la exposición de una imagen y/o escultura religiosa no limita ni coarta los derechos de los demás”.

37. Manifestó que “(...) la imagen y/o escultura de la virgen instalada por los funcionarios de la (...) [DTTF] hace alusión a la Virgen del Carmen conocida también como “la patrona de los conductores” por lo que es posible que los funcionarios, en relación a sus creencias religiosas y por tratarse de una entidad que presta servicios en el gremio del transporte (conductores, propietarios), exteriorizaron desde los inicios de la entidad su deseo por expresar su fe a través de la instalación de una escultura por lo que representa para ellos; sin que con ello se estén imponiendo pensamientos y prácticas religiosas a los funcionarios ni usuarios que asisten a la (...) [DTTF]. Esta creencia religiosa trasciende para muchos creyentes a nivel nacional, ya que todos los 16 de Julio de cada año, se realizan celebraciones a través de festejos, misas y procesiones en honor a la virgen del Carmen por considerarlo un día especial para los conductores, creencia y/o tradición respetada por la entidad tanto para funcionarios como usuarios, garantizando la libertad de cultos y las tradiciones seculares”.

38. La DTTF señaló que no existe documento en el que conste alguna autorización para la

ubicación de la imagen “(...) dado que fue un hecho acaecido hace más de 25 años y obedeció a una donación que hicieran algunos funcionarios administrativos y agentes de tránsito motivados y apoyados económicamente para su compra por la comunidad debido a las fiestas patronales por la celebración de la Virgen del Carmen, acción mancomunada y voluntaria de la cual tampoco existe registro de oposición alguna para ese entonces”.

39. La entidad informó que “(...) no se han realizado más eucaristías posteriores a la planificada mediante la Circular No. 022 de 2022 que involucre[n] la modificación de la jornada laboral y de atención al usuario”.

40. Sobre las cuestiones relacionadas con el propósito secular de la eucaristía celebrada en honor a la Virgen del Carmen la entidad manifestó que “(...) en el mundo gremio del transporte, existen fechas especiales que honran la labor y el compromiso de los conductores, así como la protección [en] sus viajes. El Día del transportador y conductor el cual coincide con la celebración de la Virgen del Carmen son dos ocasiones significativas que se remontan a raíces profundas en la historia del transporte y la cultura. Hoy en día, el día del conductor sigue siendo una fecha de reconocimiento y agradecimiento hacia aquellos que continúan enfrentando los retos de la carretera. Es una oportunidad para resaltar la importancia de su labor en la economía y en la vida cotidiana de las personas. Es un recordatorio para todos los conductores de la importancia de conducir de manera responsable, respetando las normas de seguridad vial y promoviendo una cultura de respeto en las carreteras, siendo lo último parte fundamental del propósito de la entidad y enmarcando una tradición no sólo de la mayor parte de la planta de personal que corresponde a los empleos Agente de Tránsito sino además a los actores más relevantes del quehacer institucional, los conductores que transitan por el municipio. (...)”. En tal sentido, la entidad afirmó que lo mencionado es coherente con la sentencia C-152 de 2003.

41. En esa línea, la DTF indicó que “(...) por ser un organismo de tránsito al cual asisten usuarios en su mayoría conductores y a la cual pertenecen funcionarios especialmente los que hacen parte del cuerpo operativo que por tradición o creencias religiosas exteriorizan su deseo y fervor por la celebración del día del conductor y de la Virgen del Carmen, la Entidad en años anteriores ha venido realizando estas eucaristías a excepción de los años 2020 y 2021 debido a las regulaciones indicadas por el gobierno nacional en pro de la prevención de la propagación del Virus Covid-19”. La entidad indicó que no cuenta con el número de

asistentes a “(...) la conmemoración realizada el pasado 15 de julio de 2022 (...)”, dado que, “(...) el acceso al evento era público y libre, se extendió la invitación a las Escuelas de Conducción y a las empresas de Transporte y no se realizaron registros de asistencia (...)”. No obstante, se adjuntaron fotografías de los asistentes al evento.

42. Asimismo, informó que “(...) [e]n el último año no se han realizado eucarísticas en las instalaciones de la entidad, teniendo en cuenta la litis en cuestión y el fallo de segunda instancia proferido por el Juzgado segundo civil del Circuito de Bucaramanga (...)”. Estimó importante señalar que “(...) estas actividades se desarrollan en el marco del diagnóstico realizado en el interior de la entidad, donde la mayoría de participantes de la encuesta, indicaron el deseo de incorporar dentro de las actividades del eje de equilibrio psicosocial y la línea de intervención de protección y servicios sociales, deportivos y recreativos, las actividades de apoyo a las tradiciones del colectivo institucional”.

43. Ahora bien, la DTF explicó que el significado secular de la fiesta de la Virgen del Carmen para la entidad y sus usuarios, además de lo ya mencionado, se relaciona con que “(...) históricamente en Colombia las personas que se consideran devotas se unen para celebrar y rendirle homenaje a la Virgen del Carmen o también conocida como la patrona de los conductores, el día 16 de julio de cada año, en el que se lleva a cabo una festividad comunitaria y procesiones en caravanas donde decoran sus vehículos y cargan estatuas o símbolos distintivos de la Virgen del Carmen por las distintas ciudades del país”. Así, sumado a que la DTF es “(...) un organismo de tránsito con vinculación directa en la prestación de sus servicios con los conductores y transportadores y respetuosa del derecho que le[s] asiste a los funcionarios de ejercer su libertad religiosa (...) y de la constitucionalidad de algunas tradiciones seculares [,] ha otorgado un espacio para que los funcionarios, agentes de tránsito y usuarios voluntariamente [lleven] a cabo la celebración del día de la Virgen del Carmen dada la importancia que para ellos representa y la tradición cultural que data desde hace cientos de años en Colombia, donde los asistentes rinden homenaje a “la patrona del gremio de conductores”. Es de aclarar que los asistentes a esta festividad recaudaban fondos para el pago de los gastos que dieran lugar a la misma”. En ese sentido, citó un aparte de la sentencia C-664 de 2016, al considerar su concordancia con lo relatado.

44. Agregó que ha realizado actuaciones que involucran diversas expresiones de fe. Al respecto, en el marco del Plan de Bienestar Institucional, “(...) lleva a cabo las novenas

navideñas, [que] más allá de la tradición católica, se han convertido en un evento social, en el cual, en torno a la oración, se reúnen los miembros de la familia, los trabajadores en sus compañías y las comunidades; dejando claridad que dichas actividades no inciden en la libertad de culto de los funcionarios”. En concreto, sobre las actuaciones que involucren o tengan en cuenta las expresiones de fe de la accionante, la DTTF manifestó que “(...) la totalidad de las actividades que se desarrollan en la entidad se enmarcan en los resultados del diagnóstico institucional de preferencias que se ejecuta en la fase de planeación del Plan de Bienestar e Incentivos de cada vigencia y por motivos de la naturaleza del dato asociado a las creencias personales, esta información no es recolectada dentro de la caracterización del personal de la (...) [DTTF]”.

45. Además, afirmó que en las sedes de la DTTF la única imagen religiosa que se encuentra en los espacios comunes es la estatua de la Virgen objeto de la presente acción constitucional.

46. Por último, el 4 de septiembre de 2023, mediante escrito de traslado, la entidad se refirió a la intervención de la accionante. En primer lugar, mencionó que “(...) no solo realiza actividades religiosas para quienes practican la religión católica como lo manifiesta la accionante. [L]as actividades que ejecuta la entidad para los funcionarios obedecen a un plan de bienestar, que se realiza conforme a una encuesta a todos los funcionarios (...)”. Explicó la elaboración del Plan de Bienestar e Incentivos y el contenido del concepto de Bienestar Social para indicar que “(...) en la encuesta realizada a los funcionarios pregunta 9: “¿Qué actividades desearía se realizarán en el año 2023 en marco del plan de bienestar e incentivos?” La mayor parte de los encuestados eligieron la opción de que se realizaran caminatas ecológicas y apoyo a las tradiciones del colectivo (día de la madre, día del padre, día del niño, novenas de navidad, día de la Virgen del Carmen, amor y amistad [,] entre otras) siendo importante precisar que la Entidad no realiza aportes financieros dentro de su plan de bienestar a la celebración de la Virgen del Carmen. Como resultado de la encuesta, el 58,2% de los funcionarios manifestó interés general porque se realizarán actividades acorde[s] a las tradiciones, sin que ello signifique que las mismas vayan destinadas a una religión particular si no que aluden a tradiciones culturales o seculares según el caso”.

48. Finalmente, la accionada reiteró que la escultura “(...) no obstaculiza el paso de los usuarios ni mucho menos el acceso a las oficinas de la entidad, puesto que su ubicación

como se evidencia en la fotografía está recostada a la pared, sin alterar paso alguno a la entrada de la oficina continua a su izquierda, ni tampoco el acceso al sótano, ni mucho menos al segundo piso; dejándose claridad que hasta la fecha no se ha tenido ningún accidente en la entidad en razón a la ubicación de la imagen”. Asimismo, refirió que la oficina en la cual la accionante realiza sus funciones “(...) se encuentra en el segundo piso como a 20 metros luego de la escalera, por consiguiente[,] la imagen en ningún momento entorpece las labores de la profesional y mucho menos de los usuarios que se acercan a su ventanilla”. Sobre las demás apreciaciones realizadas por la accionante la entidad manifestó que no se pronunciará al considerarlas subjetivas.

#### Funcionarias de la DTF

49. El 4 y 5 de septiembre de 2023, las funcionarias de la DTF Melhen Jasmín Rodríguez Avellaneda, Sandra Milena Vargas Fuentes y Nancy Bohórquez Gutiérrez dieron respuesta al traslado probatorio, así:

Nombre

Intervención

Melhen Jasmín Rodríguez Avellaneda

A través de su correo electrónico institucional, remitió un oficio como funcionaria de la DTF, presidente de la organización sindical Asociación Nacional de Empleados de Tránsito y Transporte de Floridablanca, Subdirectiva – ANDETT Departamental de Santander y se pronunció “(...) a nombre propio y del colectivo que representa (...)”. Expresó que en 31 años de servicio en la DTF nunca se había cuestionado ni había existido problema alguno por la escultura de la Virgen del Carmen, que compraron entre todos los funcionarios, por tratarse de la patrona de los conductores, quienes forman parte de la población a quienes prestan sus servicios. Detalló que “(...) en caravanas según la tradición de Floridablanca, se venera con recorrido anual por las vías del municipio, para celebrar su día, rodeados de bombas y de flores, echar pólvora muy felices y congregados, celebrar la Santa Misa y pedir protección para conductores y para los vehículos con agua bendita; creencia que está siendo conculcada por las apreciaciones presuntamente incoherentes de la señora Ana Josefina de la Torcoroma Lastra Colobon, ya que este año se impidió proceder, vulnerándose esta respetuosa creencia

y que muy tristemente deja un gran vacío existencial”.

Se refirió a unas “INCOHERENCIAS”, así: (i) la accionante lleva en su nombre la Virgen del pueblo de Ocaña y está tratando de sacar a la estatua de la Virgen de la sede de la entidad, “(...) hecho que hace contradictorias sus pretensiones (...)”; (ii) la señora Lastra arribó a la entidad en 2020 y “(...) está conculcando el derecho de mantener la fe de un colectivo (...) [pues es] la única persona en la historia de la entidad y del municipio (...)” que está cuestionando la escultura. Asimismo, mencionó que ella tiene un empleo con potestad de mando, imposición y subalternos, a los que califica en carrera administrativa “(...) lo que resulta presuntamente intimidante sobre su actuar y condicionamiento en lo referente al tema de litigio (...)”. Mencionó que ningún empleado ha cuestionado la religión de la accionante. En esa línea, (iii) señaló que la accionante “(...) deja claro en su respuesta que sienta una posición dominante para pretender adoctrinar su capacidad cognitiva sobre el tema, ya que nunca antes nos enteramos que haya pedido apoyo, colaboración, o presencia de alguno de sus pastores en la entidad para practicar su culto, era lógico, la vía más cordial en un entorno laboral. En el segundo punto de la respuesta de la accionante, se esmera por repartir una teoría distinta a la de aproximados 84 funcionarios de la entidad”. Además, (iv) la solicitud de la accionante ha generado inconformidad entre los funcionarios que practican la religión católica, y, la accionante manifestó que “(...) si no quitaban esa imagen ella misma la “partía a martillo” (...)”, demostrando que “(...) no es la imagen la que la entorpece, es su propia conducta como ser humano que la hace presuntamente violenta por no lograr inmediatamente su cometido”.

(v) Informó que la escultura “(...) permite que funcionarios y usuarios hagan oración en tiempo libre, (no lo digo en lo personal), es lo que se observa día con día, cuando compañeros hacen el Santo Rosario cada sagrado día ante la Virgen María, lo que ayuda al equilibrio emocional con tanto desequilibrio social que hay en la actualidad, violencia que ha llegado hasta nuestros hogares y que como víctimas, (reales del conflicto armado en Colombia) es la Virgen refugio diario y motivo emocional positivo para iniciar labores cada mañana. La alabanza seguiría siendo alabanza desde todas las religiones que apuntan al mismo DIOS. (...)”. La accionante tuvo seis meses de prueba para conocer a la entidad y a sus compañeros de trabajo, tiempo en el que la imagen estuvo expuesta, sin que ella indicara alguna oposición. En ese sentido, señaló que no hay imposición de la fe católica y, como abogada e Hinduista, no cuestiona la fe, costumbres y hábitos de sus compañeros.

Invitó a la accionante a que traiga a su pastor pues el asunto es de respeto.

Por último, conforme a las subreglas del principio de laicidad, pidió garantizar “(...) la libertad de culto, se siente una posición neutral frente a la demanda de una sola persona; bajo el principio de neutralidad religiosa, se proteja en igualdad de condiciones, se considere no alterar la tranquilidad que ha permanecido por más de 30 años en la DTTF como parte esencial de los compañeros de trabajo, manteniendo la Virgen del Carmen en su lugar, y se aliente a la tutelante a que forme parte de la familia [de] tránsito e invite a sus pastores a celebrar su fe en la entidad, donde siempre se ha[n] respetado nuestras creencias religiosas y cuyo propósito es la alabanza al mismo DIOS, (El, Eloah, Elohim, Hashem, Jehová, Shejiná, Jhavé ...) y como cada religión lo represente, puede que como resultado existan otras personas que la quieran acompañar en oración para bien personal, y el de la entidad”.

Sandra Milena Vargas Fuentes

La señora Vargas Fuentes manifestó que, en 2021, la accionante contó con una flexibilidad en su horario laboral, mientras que los demás funcionarios debían cumplir con la jornada laboral de los sábados. Esta situación fue respetada y no fue objetada. Consideró que “(...) no tiene sentido que en ese momento no hubiese levantado su voz contra la entidad para solicitar un ajuste general del horario que no incluyera el sábado como día laboral sino que solo hubiese solicitado el ajuste personal (...)”. Señaló que “(...) la imagen no interfiere en el normal desarrollo de sus funciones [por lo que,] es incoherente y pareciera más un capricho (...)”.

La DTTF no ha obligado a practicar alguna religión, sino que, “(...) ha sido respetuosa de las manifestaciones religiosas en general, diferente a lo que realiza la accionante, ya que ella sí está tratando de imponer en la entidad su interpretación de la Biblia, situación con la que no estoy de acuerdo ya que como compañeros de trabajo debemos ser tolerantes y respetuosos de las interpretaciones o posiciones que se puedan tomar respecto de [la] religión u otros temas personales, pues si se analizan los argumentos de la accionante para solicitar el retiro de la imagen son posiciones que toma de acuerdo a su interpretación personal de la biblia más no porque se le esté obligando a practicar una religión diferente a la manifestada por ella”.

Nancy Bohórquez Gutiérrez

La señora Bohórquez Gutiérrez manifestó que “[l]a imagen de la virgen expuesta en las instalaciones de la (...) [DTTF], no conlleva a una obligatoriedad de creencia respecto de una religión. No es referente jurídico para los funcionarios ni comunidad en general. No incita a una conglomeración de personas para (...) profesar una religión específica”, pues se identifica como un símbolo cultural de la entidad y del pueblo en general, conforme al artículo 1° de la Ley 397 de 1997. A la accionante no se le está vulnerando su derecho a profesar su religión por el hecho de estar expuesta a la imagen, pero ella sí pretende violar sus creencias y espiritualidad con la presente acción de tutela. En este sentido, pidió no retirar la imagen de las instalaciones de la DTTF.

## . CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

50. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en virtud del auto del 30 de mayo de 2023 notificado el 9 de junio del mismo año, mediante el cual la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte Constitucional, decidió seleccionar para revisión el proceso T-9.364.712 y asignar su sustanciación al magistrado ponente.

### B. CUESTIÓN PREVIA: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

51. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos, con el fin de establecer su procedencia. En el caso concreto, la Sala Quinta de Revisión debe verificar que se cumplan los requisitos formales de procedencia de (i) legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva; (ii) inmediatez; y (iii) subsidiariedad.

52. Teniendo en cuenta lo anterior, antes de abordar el estudio de fondo, la Sala analizará en el caso concreto la procedencia de la presente acción de tutela.

#### Análisis de procedencia en el caso concreto

53. Legitimación por activa. Con base en lo establecido por el artículo 86 de la Constitución y lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la Sala considera que la accionante

está legitimada para ejercer la acción constitucional, por cuanto, reclama la protección de sus derechos fundamentales a la libertad religiosa y de culto presuntamente vulnerados por las actuaciones de la entidad demandada en las que, presuntamente, se identifica y adhiere a una religión.

54. Legitimación por pasiva. El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con las hipótesis taxativas y excepcionales plasmadas en el artículo 42 de este Decreto. En tal sentido, la Corte ha reiterado que esta legitimación exige acreditar dos requisitos: por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo y, por otra, que la conducta que genera la presunta vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular con su acción u omisión.

55. En el presente asunto la accionante dirige sus reproches específicamente contra la DTTF, la cual es una entidad de naturaleza pública, con la que además ostenta una vinculación legal y reglamentaria (ver, supra 29 y 34). Adicionalmente, esta misma entidad emitió la Circular No 22 del 14 de julio de 2022, que modificó el horario laboral y de atención a sus usuarios con el fin de llevar a cabo una eucaristía, y en cuyas instalaciones físicas, de frecuente afluencia ciudadana, se encuentra ubicada una simbología de carácter religioso. Por consiguiente, la Sala encuentra que la entidad accionada es la llamada a responder por el presunto desconocimiento a los derechos fundamentales que invoca la accionante.

56. En relación con los funcionarios de la DTTF que fueron vinculados al trámite de tutela en primera instancia (ver, supra 18), de conformidad con la información que obra en el expediente, no se evidencia alguna conducta, en el caso concreto, que permita establecer la procedencia de la acción de tutela contra particulares –subordinación o indefensión–, motivo por el cual no es posible establecer el cumplimiento de la exigencia de legitimación en la causa por pasiva frente a estos funcionarios.

57. No obstante, este tribunal aclara que los funcionarios de la entidad accionada (DTTF), concurren en calidad de terceros con interés legítimo en la decisión al reputarse propietarios de la simbología religiosa ubicada en las instalaciones físicas de la DTTF de suerte que pueden verse eventualmente afectados con sus efectos jurídicos de cualquier tipo de

decisión. Al respecto, la jurisprudencia constitucional se ha encargado de diferenciar lo que se ha entendido por partes y terceros con interés. “Se ha dicho que el “concepto de parte tiene una doble acepción según se la examine desde el punto de vista puramente procesal o teniendo en cuenta el derecho material en discusión. En el primer caso, son partes quienes intervienen en el proceso como demandantes o demandados, en procura de que se les satisfaga una pretensión procesal, independientemente de que les asista razón o no; de manera que desde este punto de vista la noción de parte es puramente formal. En sentido material tienen la condición de partes los sujetos de la relación jurídica sustancial objeto de la controversia o motivo del reconocimiento, así no intervengan en el proceso”. Por el contrario, de los terceros se dijo que son aquellos que “no tienen la condición de partes. Sin embargo, puede ocurrir que dichos terceros se encuentren vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto de que a la postre puedan resultar afectados por el fallo que se pronuncie. (...) En este evento, el interés del cual son titulares los legitima para participar en el proceso, con el fin de que se les asegure la protección de sus derechos”.

58. Por tal razón, la Sala tendrá por terceros con interés legítimo a los funcionarios de la DTF enlistados por esta entidad accionada ante el juez de tutela en primera instancia y quienes, a pesar de no estar en ese listado, intervinieron en el presente trámite de amparo, a través de sus correos electrónicos institucionales con miras a defender su posición jurídica.

59. Inmediatez: Según el artículo 86 de la Constitución Política y el alcance que la jurisprudencia constitucional le ha dado al principio de inmediatez, la acción de tutela debe ser interpuesta dentro un término prudente y razonable respecto al momento en el que presuntamente se causa la vulneración o la amenaza a los derechos fundamentales. La razonabilidad del término no se valora en abstracto sino que corresponde al juez de tutela evaluarla, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto.

60. En el caso bajo estudio, el 14 de julio de 2022 la DTF expidió la Circular 22 que modificó el horario laboral y de atención a los usuarios de la entidad con el fin de celebrar una eucaristía en honor a la Virgen del Carmen. Ese mismo día, la accionante informó que no asistiría a ese evento (ver, supra 6). Posteriormente, el 3 de octubre y 1 de noviembre de 2022, la tutelante solicitó a la entidad accionada el retiro de la imagen religiosa ubicada en un sitio común del primer piso de la entidad. La accionante recibió la respuesta negativa de

la entidad el 2 de noviembre del mismo año (ver, supra 8 y 9).

61. La Sala verifica que, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la accionante ha venido desplegando acciones para evidenciar ante la entidad accionada las actuaciones que posiblemente desconocerían sus derechos fundamentales, siendo la última actuación, la respuesta a su petición el día 2 de noviembre de 2022. En efecto, el mecanismo de amparo bajo estudio, acusa a la entidad pública accionada de proyectar diferentes actuaciones en las que, presuntamente, se identificó y adhirió a una religión particular, las cuales, además, parecen mantenerse actualmente. En este contexto, entre la última actuación (2 de noviembre de 2022) y la presentación de la acción de tutela (13 de enero de 2023), transcurrieron aproximadamente dos (2) meses, término que la Sala estima prudente y razonable para el ejercicio de la presente acción constitucional.

62. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Asimismo, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a ella como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

63. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el principio de subsidiariedad exige que el accionante despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando estas sean idóneas y eficaces para la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o amenazados. En este contexto, también ha sostenido que un proceso judicial es idóneo cuando es materialmente apto para producir el efecto protector sobre tales derechos, y es eficaz cuando está diseñado para protegerlos de manera oportuna.

64. Así, de acuerdo con los hechos relatados en la acción de tutela, la pretensión de amparo y en virtud del principio *iura novit curia*, la Sala estudiará el cumplimiento del requisito de subsidiariedad a partir de dos (2) perspectivas, así: primero, desde el presunto desconocimiento al principio de laicidad y a la libertad religiosa y de culto por parte de la entidad pública accionada al expedir una circular (v.gr. la Circular No 22 del 14 de julio de 2022) en la que modificó el horario laboral y de atención al ciudadano, para celebrar una

eucaristía en honor a la Virgen del Carmen y su recurrente organización por parte de la DTTF. Según la acción de tutela, estas actuaciones institucionales infringen la Constitución al proyectar, presuntamente, por parte de la entidad pública accionada una preferencia o inclinación a la religión católica.

65. Segundo, el presunto desconocimiento al principio de laicidad y a la libertad religiosa y de culto por cuanto, en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana, en el primer piso de la entidad pública, está ubicada una estatua de la Virgen del Carmen de dimensiones de “(...) 30 cm de ancho, por un metro (1mt) de alto, (...) soportada sobre una mesa y decorada con un arco a su alrededor cuya medida comprende de forma total 1.30 mt de ancho, por 2.10 mt de alto (...)”. La accionante solicita el retiro de esta imagen al considerarla una imposición del credo católico (ver, supra 8).

La acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad respecto de la presunta violación al principio de laicidad y a la libertad religiosa y de culto de la accionante, en razón a que, la accionada expidió la Circular No 22 del 14 de julio de 2022 que modificó el horario laboral y de atención a los usuarios de la entidad para celebrar una eucaristía en honor a la Virgen del Carmen

66. La Circular No 22 del 14 de julio de 2022 modificó el horario laboral y de atención a los usuarios de la DTTF con el fin de celebrar una eucaristía en honor a la Virgen del Carmen. La accionante informó su inasistencia y la Dirección precisó que “(...) las eucaristías son espacios de tradición cultural inmersos en el plan de bienestar de la (...) [DTTF] que no son de obligatoria asistencia (...)”.

67. Al respecto, si bien a primera vista, existe un mecanismo de defensa judicial para controvertir la legalidad del acto administrativo que presuntamente desconoció los derechos invocados por la accionante, como lo es el medio de control de nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Sala advierte que lo que se debate en el presente asunto no se reduce a un conflicto de orden meramente legal relacionado con una decisión administrativa de la DTTF.

68. A partir de los fundamentos fácticos del presente caso, se evidencia que el asunto que ocupa a la Sala en esta ocasión plantea el posible desconocimiento del principio de laicidad por parte de una entidad pública del Estado (la DTTF), al expedir una circular dirigida a los

funcionarios de su planta de personal en la que, unilateralmente, modificó el horario laboral y de atención a la ciudadanía con el fin de llevar a cabo una celebración religiosa en honor a la Virgen del Carmen; al tiempo que señala el posible desconocimiento a la libertad religiosa y de culto de una de sus funcionarias que reclama de parte de la entidad accionada “(...) abstenerse (...) de imponer actos o manifestaciones que son de carácter religioso, en los cuales denota preferencia hacia la iglesia católica, en espacios o actividades que son de carácter netamente institucional y están dirigidos a toda la planta de personal de la entidad”.

69. En los casos en lo que se estudia la posible violación a la libertad religiosa y de culto de un trabajador como consecuencia de las acciones u omisiones desplegadas por el empleador, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es el medio judicial idóneo para materializar, de ser el caso, su protección. Al respecto, este tribunal ha reiterado que “cuando se persigue la protección del derecho a la libertad religiosa dentro del ámbito de una relación laboral, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para hacerlo efectivo”.

70. En este orden de ideas, dado que la presunta violación a la libertad religiosa y de culto de la accionante se produjo en desarrollo de la relación laboral de la accionante con la entidad pública accionada, para este tribunal la acción de tutela es el mecanismo que, además de ser el idóneo para formular integralmente la problemática de carácter fundamental planteada en esta ocasión, tiene la aptitud material de proporcionar un remedio oportuno al asunto (eficacia), con base en las posibilidades del juez de tutela de abordar en su mayor extensión el contenido de las libertades mencionadas, y de ser el caso, adoptar todos los remedios constitucionales a que haya lugar.

La acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad respecto del presunto desconocimiento al principio de laicidad y a la libertad religiosa y de culto de la accionante, por cuanto, en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la DTF está ubicada una simbología religiosa

71. La accionante manifestó que los días 3 de octubre y 1 de noviembre de 2022 solicitó al director general de la DTF el retiro de la estatua de la Virgen del Carmen ubicada en el primer piso de la entidad, frente a las cuales recibió una respuesta negativa, dado que, la entidad accionada le informó que la estatua no era de su propiedad y que no advertía una

violación a su derecho fundamental.

72. Al respecto, la Sala de Revisión advierte que el asunto plantea el posible desconocimiento al principio de laicidad, libertad religiosa y de culto por parte de una autoridad pública (DTTF) que, en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana de su planta física, se negó a retirar una simbología de carácter religioso con dimensiones particulares pese a la solicitud de retiro de la accionante quien -entre otros aspectos- reprocha que la entidad pública accionada “(...) está inclinada a favorecer a los funcionarios que profesan la religión católica y (...) [le] imponen la presencia de su imagen (...)”.

73. En este contexto, en los términos del artículo 86 de la Constitución y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela circunscribe la procedencia del amparo a tres escenarios: (i) la parte interesada no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) existen otros medios de defensa judicial pero estos no son idóneos y/o eficaces para proteger derechos fundamentales en el caso particular y concreto; o (iii) para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Bajo esta segunda línea, la Sala advierte que el presente mecanismo de amparo procede como mecanismo definitivo de protección de derechos de la accionante pues es el único mecanismo judicial que permite materializar la eventual protección que esta reclama y garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades.

74. En este orden de ideas, la Sala Quinta de Revisión concluye que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo, por lo que a continuación planteará los problemas jurídicos y la metodología para resolver el fondo del presente asunto constitucional.

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

75. De acuerdo con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

(1) ¿La entidad pública accionada desconoció el principio de laicidad y vulneró la libertad religiosa y de culto de la accionante, al emitir una circular en la que modificó su horario laboral y de atención al ciudadano para celebrar una eucaristía en homenaje a la Virgen del Carmen como un componente del Plan de Bienestar e Incentivos de la entidad?

(1) ¿La entidad pública accionada desconoció el principio de laicidad y vulneró la libertad religiosa y de culto de la accionante, al negarse a retirar una estatua de la Virgen del Carmen cuyas dimensiones son“(...) 30 cm de ancho, por un metro (1 m) de alto, (...) soportada sobre una mesa y decorada con un arco a su alrededor cuya medida comprende de forma total 1.30 m de ancho, por 2.10 m de alto (...)” ubicada en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la planta física de la entidad?

76. Con el objetivo de resolver los problemas jurídicos planteados en el caso concreto, la Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el (i) el principio de laicidad y (ii) el contenido y ámbito de protección de la libertad religiosa y de culto, haciendo énfasis en la garantía de estas libertades respecto de los servidores públicos. Finalmente, solucionará el caso concreto.

#### D. EL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN MATERIA RELIGIOSA. Reiteración de jurisprudencia

77. La Constitución Política de 1991 abandonó la orientación confesional hacia la religión católica consagrada en la Carta Política de 1886 y, en su lugar, estableció un Estado laico, caracterizado por la separación entre el Estado y las iglesias. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este modelo se deriva de una interpretación sistemática de los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución en el que se reconoce el carácter pluralista del Estado Social de Derecho (arts. 1 y 7 de la Constitución), se excluye el confesionalismo y se consagra la libertad religiosa y de culto y el tratamiento igualitario de todas las confesiones e iglesias (art. 19 de la Constitución).

78. El modelo de Estado laico adoptado por la Constitución de 1991 se basa en el pluralismo religioso, derivado del principio democrático pluralista al igual que del derecho a la igualdad y a la libertad religiosa. La Corte ha señalado que en virtud del pluralismo religioso “(...) 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”.

79. El ordenamiento constitucional dispone que las relaciones entre las instituciones

estatales y las confesiones religiosas deben desarrollarse bajo un modelo de Estado laico que, si bien reconoce y respeta la cuestión religiosa, impone un deber de neutralidad frente a los credos e iglesias.

80. La neutralidad estatal en materia religiosa implica que “(...) las actividades públicas no tengan fundamento, sentido u orientación determinada por religión alguna –en cuanto confesión o institución–, de manera que las funciones del Estado sean ajenas a fundamentos de naturaleza confesional”, pues “(...) en un Estado laico el papel que debe esperarse de las instituciones [o entidades] públicas, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una, consiste en proporcionar todas las garantías para que las distintas confesiones religiosas cuenten con el marco jurídico y el contexto fáctico adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su culto, sin que en dicha difusión y práctica tenga intervención directa el Estado”. No obstante, el deber de neutralidad no implica un total aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado, sino que, las actividades adelantadas por las autoridades públicas en materia religiosa tengan un propósito o finalidad (secular) que no desconozca la separación entre las iglesias y el Estado, así como, el pluralismo religioso y la igualdad de todas las confesiones ante el Estado y la ley.

81. En tal sentido, este tribunal, en aras de “(...) trazar la línea entre lo permitido y lo prohibido en este campo”, ha precisado que el deber de neutralidad impide al Estado: “(...) (i) adoptar una religión o iglesia como oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; (iii) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, con una creencia, religión o iglesia; (iv) tomar decisiones o adoptar medidas que tengan una finalidad religiosa, en especial, si la misma comporta una manifestación de preferencia por una determinada religión o credo; (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial sea promover, beneficiar o afectar a una religión en particular; y (vi) aprobar medidas de connotaciones religiosas que sean únicas y necesarias, es decir, que se adscriban claramente para favorecer o afectar una confesión o iglesia” (Negrita fuera del texto original).

82. En sede de control abstracto la jurisprudencia constitucional ha establecido los criterios referidos al deber de neutralidad y, ha advertido, conforme a las particularidades de cada caso que, frente a medidas legislativas dirigidas a salvaguardar una manifestación cultural, social, histórica o de otro orden con contenido religioso, “(...) la constitucionalidad de las

mismas dependerá de que en ellas (...) se pueda identificar un criterio secular principal o predominante, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente; e igualmente, (...) que quede a salvo la posibilidad de conferir medidas de esa misma naturaleza a otros credos, en igualdad de condiciones”. Lo anterior, se resume a continuación:

Sentencia

Decisión

C-152 de 2003

Se declaró exequible la expresión “Ley María”, contenida en el título de la Ley 755 de 2002. La Corte estableció seis límites de acuerdo con los principios de laicidad y neutralidad religiosa. A partir de estas condiciones la Corte ha analizado si las normas proferidas por el Congreso tienen un contenido exclusivamente religioso, o a pesar de tener un contenido confesional, cuentan con una justificación secular independiente.

C-766 de 2010

Se declaró inexecutable un proyecto de ley que pretendía conmemorar los cincuenta años de la Coronación de la Imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella (Antioquia), al establecer que el elemento religioso era predominante. En esa oportunidad no se consideró suficiente que la medida tuviera una “razón secular”, o una “finalidad laica”, sino que exigió que aquella fuera “predominante”.

C-817 de 2011

Se declaró inexecutable la Ley 1402 de 2010 por medio de la cual la Nación se asociaba a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal (Tolima) y se declaraba monumento nacional a la catedral de ese municipio. En esta oportunidad, la Corte exigió para las medidas con connotación religiosa, la existencia de “un factor secular, el cual (i) sea suficientemente identificable; y (ii) tenga carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental”.

C-224 de 2016

Se declaró inexecutable el artículo 8º de la Ley 1645 de 2013 que autorizaba al municipio de

Pamplona a asignar partidas presupuestales para financiar la celebración de la Semana Santa. Se estableció que “si bien es posible que en una ley converja una dimensión religiosa con el reconocimiento o exaltación de elementos culturales, históricos o sociales” a fin de garantizar el principio de laicidad y neutralidad del Estado, “la jurisprudencia ha sido categórica en exigir que el fundamento religioso sea ‘meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación’. El fin principal de este tipo de regulaciones en ningún caso ha de ser la “exaltación religiosa”, lo que llevó a establecer que “no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa”. Se hizo alusión a la exposición de motivos de la Ley 1645 de 2013, de donde se extrajeron tres situaciones: “(i) las procesiones de Semana Santa en Pamplona son parte de la historia del municipio; (ii) sin embargo, es evidente que el objetivo principal de la autorización al municipio para asignar partidas presupuestales, es fortalecer la fe católica y atraer a personas piadosas a participar de los imponentes actos religiosos; y (iii) en últimas, el fin secundario es la activación del turismo en la región”.

#### C-441 de 2016

Se declararon exequibles los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015 por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa en Tunja sobre la asignación de partidas presupuestales para tal fin. En este caso, la Corte determinó que “la constitucionalidad de las medidas legislativas que involucre un trato específico para una institución religiosa, dependerá de que en ella se pueda identificar un criterio predominantemente secular, que la sustente o justifique”. A su vez, se resaltó la necesidad de analizar el contexto en que se desarrolla la expresión cultural, a fin de determinar su arraigo y contenido secular, independientemente del carácter religioso que prima facie se pueda apreciar en una expresión cultural.

#### C-567 de 2016

Se declaró la exequibilidad del artículo 4º de la Ley 891 de 2004 que autorizaba la asignación de partidas presupuestales para la realización de la Semana Santa en Popayán. Se unificaron los parámetros para examinar normas con contenido religioso. Así, se advirtió que debe existir una “justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente”, además de

que la medida debe ser “susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones”.

C-570 de 2016

Se declaró la exequibilidad de la Ley 1754 de 2015 por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio de Belalcázar (Caldas), excepto los apartes que reconocieron la “importancia religiosa” del monumento, los cuales fueron declarados inexecutable. La Corte condicionó la constitucionalidad de aquellas disposiciones normativas enfocadas a salvaguardar manifestaciones culturales con contenido religioso, a que “se pueda identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente”, y que quedara a salvo la posibilidad de que medidas de la misma naturaleza se pudieran conferir a otros credos en igualdad de condiciones.

Se declaró executable la expresión “financiación” y el párrafo único del artículo 2º de la Ley 1637 de 2013, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 130 años del San Pedro en el municipio de El Espinal y se declaran Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación”, donde además se especificó que “el rigor del examen de los criterios de importancia y suficiencia debe variar dependiendo de la importancia del elemento religioso en la actividad objeto de la ley demandada”, por lo que el análisis de una norma con una dimensión religiosa significativa debe ser más exhaustivo y profundo que el estudio que se haga de una norma con un contenido religioso mínimo.

C-054 de 2018

Se declaró executable la expresión “[r]econózcase a (...) la Curia Arzobispal y a la Sociedad de Nazarenos de Tunja, como gestores y garantes del rescate de la tradición cultural y religiosa de la Semana Santa de la ciudad de Tunja, siendo el presente un instrumento de homenaje y exaltación a su invaluable labor”, contenidas en el artículo 4º de la Ley 1767 de 2015, al considerar que tenía una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente.

C-034 de 2019

Se declaró exequible el artículo 8 de la Ley 1812 de 2016 al encontrar que la autorización a las entidades territoriales por el Congreso para asignar partidas presupuestales a la celebración de la Semana Santa en Envigado no desconoce el pluralismo, el carácter laico del Estado y el deber de neutralidad en materia religiosa, al advertir que la disposición demandada cuenta con una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente.

83. En suma, la relación entre el Estado y la religión se desarrolla conforme al principio de laicidad, lo que si bien implica una desvinculación del órgano estatal a un credo específico, no deja de lado el respeto por todas las confesiones religiosas en condiciones de igualdad. De esta manera, corresponde al Estado cumplir con el deber de neutralidad que conlleva a que sus actuaciones tengan un propósito secular y prohíbe a sus instituciones, entre otras cosas, identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión, realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una determinada creencia o tomar decisiones que tengan una finalidad religiosa.

#### E. EL CONTENIDO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO. Reiteración de jurisprudencia

84. El principio de laicidad incorporado en la Constitución Política de 1991 procura mantener el pluralismo religioso y pretende garantizar las condiciones adecuadas para el pleno ejercicio de la libertad religiosa y de culto. En desarrollo del artículo 19 superior, la Ley 133 de 1994, desarrolló estas libertades en el marco del Estado laico consagrado en la Carta de 1991. En su artículo 2, esta Ley establece una separación entre Estado y religión o iglesia, al disponer que “[n]inguna iglesia o confesión es ni será oficial o estatal”. Sin embargo, estableció que “(...) el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos”. En este sentido, señaló que “[e]l Poder Público protegerá a las personas en sus creencias (...)”.

85. Asimismo, el artículo 3 de la precitada Ley, promueve el pluralismo religioso en condiciones de igualdad, al establecer que el “(...) Estado reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales”. En cuanto a la aplicación del principio de igualdad en el ejercicio de la libertad religiosa y de culto, la Ley de manera expresa dispone que “[t]odas las confesiones religiosas e Iglesias son

igualmente libres ante la ley”.

86. En lo que respecta al contenido de estas libertades, la Ley 133 de 1994, por un lado, enlista algunos de los derechos que estas comprenden, dentro los cuales, se destacan: el derecho de toda persona de (i) profesar creencias religiosas libremente elegidas o no profesar ninguna; (ii) cambiar de confesión o abandonar la que se tiene; (iii) manifestar libremente su religión o creencias o no hacerlo; (iv) practicar individual o colectivamente, privada o públicamente, actos de oración y culto; (v) no ser obligado a practicar actos de culto o recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales; (vi) no ser impedido por motivos religiosos para acceder a cualquier trabajo o actividad civil, para ejercerlo o para desempeñar cargos o funciones públicas; y (vii) reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas. Asimismo, la Ley 133 reconoce que estas libertades encuentran sus límites en los elementos constitutivos de una sociedad democrática, tales como, la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y sus derechos fundamentales y la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública.

87. Las referidas disposiciones “(...) constituyen el parámetro constitucional para definir el alcance de la libertad religiosa y de culto. De su examen y de la jurisprudencia constitucional en la materia, pueden identificarse varias garantías y posiciones iusfundamentales específicas”.

88. En esa línea, la Sala Plena en sentencia SU-626 de 2015 concluyó lo siguiente: “(...) 1. La libertad de conciencia confiere un amplio ámbito de autonomía para que el individuo adopte cualquier tipo de decisión acerca de sus opiniones, sentimientos o concepciones incluyendo, entre muchas otras cosas, la posibilidad de negar o afirmar su relación con Dios, así como adoptar o no determinados sistemas morales para la regulación de su propia conducta. (...) 2. El derecho a la religiosidad es un derecho de libertad: (i) no puede consistir en una imposición ni del Estado ni de otra persona; (ii) tampoco puede ser objeto de prohibición por parte de la autoridad o de particulares. (...) 3. El derecho a la religiosidad es un derecho subjetivo, fundamentalmente, a: (i) adherir a una fe o profesar un sistema de creencias trascendental -libertad de conciencia-; (ii) practicar individual o colectivamente un culto -libertad de expresión y culto-; (iv) divulgarla, propagarla y enseñarla -libertad de expresión y enseñanza-; (iv) asociarse y pertenecer a una congregación o iglesia -libertad de asociación-;

y (v) a impartir, los padres, determinada formación religiosa a sus hijos. (...) 4. Los derechos de libertad religiosa y de cultos imponen deberes de protección y respeto al Estado y los particulares, así: (i) el Estado, a no imponer una religión o culto oficiales; los particulares, a no obligar a otros profesar una fe; (ii) los particulares y el Estado, a respetar las creencias, manifestaciones del culto, elementos sagrados del mismo y la divulgación y enseñanza religiosas; y (iii) el Estado, a proteger los derechos de libertad religiosa y garantizar su ejercicio pacífico y tranquilo. (...) 5. Los titulares de derechos religiosos -creyentes, padres de familia, pastores o ministros del culto, sacerdotes, iglesias, etc-, tienen un derecho a: (i) que el Estado se abstenga de ofender o perseguir una determinada iglesia o confesión religiosa; (ii) que el Estado y los particulares se abstengan de ejecutar comportamientos que constituyan un agravio al conjunto de símbolos u objetos de veneración vinculados a los diferentes sistemas de creencias; (iii) recibir protección de las autoridades estatales -deber de protección- frente a determinadas conductas que impidan o coarten la profesión de una fe religiosa o las manifestaciones de culto; y (iv) que el Estado proteja igualmente las iglesias y confesiones, sin discriminaciones ni favorecimientos especiales. (...) 6. El ejercicio de los derechos de libertad religiosa y de cultos admite limitaciones, por razones de: (i) seguridad, orden, moralidad y salubridad públicos; (ii) el ejercicio de los derechos constitucionales y libertades de los demás.”.

89. En esta sentencia de unificación la Sala Plena señaló que, en razón a que el régimen jurídico colombiano no es indiferente a los sentimientos religiosos “(...) existe un deber -prima facie- de abstenerse de ejecutar comportamientos que constituyan un agravio al conjunto de símbolos u objetos de veneración vinculados a los diferentes sistemas de creencias. La aceptación de la existencia de este derecho implica, a su vez, que existe un deber del Estado de proteger la libertad religiosa frente a los comportamientos que agraven los sentimientos religiosos como consecuencia del uso de elementos y símbolos sagrados relativos al sistema de creencias respectivo”. Así, este tribunal consideró que “[l]a protección ofrecida por este derecho resulta más amplia -prima facie- en aquellos casos en los cuales la conducta ofensiva proviene directamente de una actuación o decisión del Estado a la que no se vincula un propósito secular. En estos casos el carácter laico del Estado (art. 1), el mandato de igual protección de las iglesias y confesiones (art. 19) y el deber de neutralidad que en esta materia es exigible de las autoridades públicas, [les] impone un especial deber de tolerar todas las manifestaciones y creencias religiosas y, en particular, una obligación de abstenerse de ejecutar cualquier conducta que pueda constituir una agresión o un

favorecimiento injustificado a cualquier confesión o iglesia”.

90. Asimismo, la Corte ha tenido la oportunidad de revisar casos en los que se ha invocado un desconocimiento a la libertad religiosa y de cultos, como consecuencia de actos u omisiones que fueron desplegadas por entidades públicas o particulares, en diversos contextos. Para el análisis de estos casos, este tribunal, se ha enfocado en cuatro aspectos esenciales para determinar la procedencia material del amparo, así: “(i) La importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa. El comportamiento o la manifestación de culto debe constituir un elemento fundamental de la religión que se profesa y, que la creencia de la persona sea seria y no acomodaticia. (ii) La exteriorización de la creencia. El derecho a la libertad de conciencia, base de las libertades religiosa y de cultos implica no sólo la protección de sus manifestaciones privadas, sino la de su ejercicio público y divulgación. (iii) La oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa. Debe manifestarse dentro de un término razonable respecto del acto u omisión que resulta contrario a los dogmas de la religión que profesa la persona, so pena de que, la divulgación tardía del impedimento fundado en creencias relacionadas con un culto, sobrepasen el ámbito de protección del derecho a la libertad religiosa y de culto. (iv) El principio de razón suficiente aplicable. El cual incluye dos etapas: (i) si el medio elegido es necesario para llegar al fin, y (ii) si la afectación es desproporcionada”.

91. En este orden de ideas, la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional han entendido la libertad de religión y de culto como un derecho subjetivo en virtud del cual la persona tiene la posibilidad de elegir libremente bajo qué doctrina religiosa (o ninguna) desea desarrollar su proyecto de vida y, por ende, la forma en que va (o no) a practicar y profesar sus creencias. Estos derechos no son absolutos, pues encuentran su límite en el ejercicio de las libertades y derechos de los demás y, en la seguridad, la salud y la moralidad pública.

92. Estas garantías se traducen para el Estado y los particulares en el deber de, entre otros, abstenerse de realizar comportamientos que constituyan un agravio o favorecimiento injustificado al conjunto de símbolos u objetos de veneración vinculados a los diferentes sistemas de creencias, y de respeto conforme al cual nadie puede ser obligado a realizar actos que vayan en contravía de su culto, ni a exaltar o promover una religión diferente a la que practica. Además, la jurisprudencia constitucional ha determinado que frente a una

acción de tutela presentada por violación a la libertad religiosa y de culto, el juez constitucional, deberá verificar (i) la importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa; (ii) la exteriorización de la creencia; (iii) la oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa, y (iv) el principio de razón suficiente aplicable.

#### La libertad religiosa y de culto respecto de los servidores públicos

93. La libertad religiosa y de culto no son ajenas a los servidores públicos, quienes, como personas con plenos derechos, no se ven despojados de esta garantía por el hecho de ejercer funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha señalado que estas personas, “(...) además de las restricciones propias que tiene un particular en el ejercicio de este derecho [-libertad de religión y de culto-], deben actuar con especial prudencia cuando se trata de asuntos que involucran cuestiones religiosas. Esto, debido a que, como autoridades públicas, deben garantizar y respetar el principio de laicidad del Estado colombiano, de tal manera que se preserve la igualdad y libertad de todas las personas de profesar diferentes creencias y convicciones”.

94. En tal sentido, si bien los servidores públicos pueden practicar un culto o religión, la Corte ha sido categórica en señalar que “(...) no les está permitido vincular sus manifestaciones de fe a la institución que representan, para favorecer, adherir o manifestar una preferencia a la religión o culto que, a título personal, profesan”. Así, este tribunal ha advertido que “(...) [l]a libertad religiosa y de cultos y el tratamiento igualitario que deben recibir todas las Iglesias y religiones se ve afectado cuando el Estado, a través de sus instituciones o representantes, postula determinada visión religiosa como el culto oficial que nos define como Nación, aunque esta identificación religiosa se realice a través de actos simbólicos imperceptibles para la mayoría de las personas”.

95. En suma, los servidores públicos, por un lado, conservan la plenitud de su libertad religiosa y de culto y, por el otro, deben cumplir con sus deberes constitucionales con prudencia, respeto y abstenerse de asociar cualquiera de sus funciones o actividades públicas con una religión o creencia, con el fin de que, el ejercicio de estos deberes no interfiera en la neutralidad que el Estado debe mantener en asuntos religiosos y se involucre lo público en la esfera religiosa.

F. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO. La DTF desconoció el principio de laicidad y vulneró la

libertad religiosa y de culto de la accionante

96. Con fundamento en los elementos probatorios allegados al expediente y la jurisprudencia constitucional, procede esta Sala de Revisión a pronunciarse sobre los problemas jurídicos planteados (ver supra, 75). En primer lugar, le corresponde a este tribunal determinar si la entidad pública accionada desconoció el principio de laicidad y vulneró la libertad religiosa y de culto de la accionante, al emitir un acto administrativo en el que modificó su horario laboral y de atención al ciudadano para celebrar una eucaristía en homenaje a la Virgen del Carmen como un componente del Plan de Bienestar e Incentivos de la entidad.

97. Para resolver este cuestionamiento, en primer lugar, la Sala revisará el contenido de la Circular No 22 del 14 julio del mismo año.

La circular expedida por la DTTF en la que informó y modificó la jornada laboral y de atención a los ciudadanos con el fin de autorizar la celebración de una eucaristía en homenaje de la Virgen del Carmen como una actividad del Plan de Bienestar e Incentivos de la entidad es contraria al principio de laicidad y al deber de neutralidad en materia religiosa

98. De acuerdo con la información recaudada en sede de Revisión, el Director de la DTTF, a través de la Resolución 620 del 13 de julio de 2022, resolvió “[a]utorizar la realización del Evento programado con motivo de la celebración de las Fiestas de la Virgen del Carmen, como Patrona de los Conductores para el próximo viernes quince (15) de Julio de 2.022, correspondiente Celebración Eucarística a partir de las 7:00 a.m en la Sede Administrativa de la Entidad, primer piso”. En consecuencia, modificó “(...) temporalmente el horario de trabajo y de atención al público de los Servidores Públicos Administrativos de la (...) [DTTF] para el VIERNES QUINCE (15) DE JULIO, de conformidad a lo expuesto en el presente acto administrativo (...)”. Señaló que sería “(...) responsabilidad de los diferentes PROFESIONALES UNIVERSITARIOS de las diferentes áreas de la Entidad y JEFES DE OFICINA, estar pendientes de que se cumpla la jornada laboral y se dé una eficiente prestación del servicio, en la jornada establecida”.

99. Conforme a lo anterior, la DTTF emitió la Circular No 22 del 14 de julio 2022, dirigida a los “FUNCIONARIOS PLANTA DE EMPLEOS” –comunicada a la accionante, quien ostenta el cargo de profesional universitario, a través de correo electrónico institucional-, en cuyo asunto se señaló “modificación jornada laboral y de atención al usuario para el día 15 de julio de 2022 –

evento celebración eucarística en honor a la Virgen del Carmen patrona de los conductores”; informó sobre la modificación de la jornada laboral y de atención al usuario para los servidores públicos que laboran en la Sede Administrativa de la DTF, conforme a la Resolución 620; e invitó “(...) muy especialmente a los Funcionarios a participar de la Celebración Eucarística en honor a la Virgen del Carmen Patrona de los Conductores (...)”.

100. Adicionalmente, el Plan de Bienestar e Incentivos hace parte del sistema de estímulos para empleados del Estado regulado por el Decreto-Ley 1567 de 1998. Sobre esta base, para los años 2022 y 2023, la DTF construyó este Plan con el objetivo de “[p]ropiciar condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida laboral de los servidores públicos de la Entidad y su desempeño laboral, generando espacios de conocimiento, esparcimiento e integración familiar, a través de programas que fomenten el desarrollo integral y actividades detectadas a través de las necesidades de los servidores”. Para la elaboración de las expectativas y necesidades de los funcionarios en cada año, la entidad contó con la participación del 88.3% y 81.7% de los empleados, respectivamente. En consideración a ello, la DTF coincidió, en ambos años, en realizar, entre otras, la actividad de “[a]poyo a tradiciones del colectivo institucional” con el objetivo de “[g]enerar ambientes para el fortalecimiento de la identidad cultural de los funcionarios”. Esta actividad la ubicó en el eje de equilibrio psicosocial y en la línea de intervención de calidad de vida laboral.

101. Asimismo, en el trámite de revisión ante la Corte, se le preguntó a la entidad accionada (i) cuál fue el propósito secular de la eucaristía celebrada en honor a la Virgen del Carmen; (ii) si esta celebración se realiza todos los años en la entidad; (iii) cuántos funcionarios de la DTF y personas externas asistieron a la eucaristía; y (iv) cuántas eucaristías se habían celebrado en las instalaciones de la entidad en el último año y su motivo. Al respecto, la accionada respondió que (i) “(...) en el mundo del gremio del transporte existen fechas especiales que honran la labor y el compromiso de los conductores, así como la protección en sus viajes. El Día del transportador y conductor coincide con la celebración de la Virgen del Carmen, son dos ocasiones del transporte y la cultura. (...) [E]s un recordatorio para todos los conductores de la importancia de conducir de manera responsable, respetando las normas de seguridad vial y promoviendo una cultura de respeto en las carreteras, siendo lo último parte fundamental del propósito de la Entidad y enmarcando una tradición no solo de la mayor parte de la planta de personal de la entidad que corresponde a los empleos Agente de Tránsito sino además a los actores más relevantes del quehacer institucional, los conductores

que transitan por el municipio (...)". Asimismo, (ii) informó que "(...) por ser un organismo de tránsito al cual asisten usuarios en su mayoría conductores y a la cual pertenecen funcionarios especialmente los que hacen parte del cuerpo operativo que por tradición o creencias religiosas exteriorizan su deseo y fervor por la celebración del día del conductor y de la virgen del Carmen, la entidad en años anteriores ha venido realizando estas eucaristías (...)".

102. Además, la DTTF indicó que (iii) no contaba con el dato exacto de los asistentes a la eucaristía en mención, pues no se tomó registro de asistencia y "(...) el acceso al evento era público y libre, se extendió la invitación a las Escuelas de Conducción y a las empresas de Transporte (...)" (ver supra, 41). Igualmente, la entidad indicó que este año no ha realizado eucaristías, teniendo en cuenta el presente proceso de tutela y señaló que "(...) estas actividades se desarrollan en el marco del diagnóstico realizado en el interior de la Entidad donde la mayoría de participantes de la encuesta, indicaron el deseo de incorporar dentro de las actividades del eje de Equilibrio Psicosocial y la línea de intervención de Protección y servicios sociales, deportivos y recreativos, las actividades de apoyo a las tradiciones del colectivo institucional" (ver supra, 42).

103. Por último, en el traslado probatorio en sede de revisión, la DTTF informó que en el diagnóstico realizado para la construcción del Plan de Bienestar e Incentivos 2023 se preguntó a los funcionarios "(...) "¿Qué actividades desearía se realizarán en el año 2023 en marco del plan de bienestar e incentivos?" La mayor parte de los encuestados eligieron la opción de que se realizaran caminatas ecológicas y apoyo a las tradiciones del colectivo (día de la madre, día del padre, día del niño, novenas de navidad, día de la Virgen del Carmen, amor y amistad entre otras) siendo importante precisar que la entidad no realiza aportes financieros dentro de su plan de bienestar a la celebración de la Virgen del Carmen. Como resultado de la encuesta el 58,2% de los funcionarios manifestó un interés general porque se realizarán actividades acordes a las tradiciones, sin que ello signifique que las mismas vayan destinadas a una religión en particular si no que aluden a tradiciones culturales o seculares según el caso".

104. Para la Sala la situación expuesta refleja una confusión en la relación que debe mantener el Estado, a través de sus autoridades, con las diferentes manifestaciones religiosas. La Constitución Política de 1991 adoptó un modelo de Estado laico que defiende la

separación entre religión y Estado, la igualdad entre credos y religiones, el pluralismo religioso e impone un deber de neutralidad en virtud del cual las actuaciones de las autoridades públicas deben tener un propósito secular. Asimismo, a las autoridades estatales les está proscrito “(...) (i) adoptar una religión o iglesia como oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; (iii) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, con una creencia, religión o iglesia; (iv) tomar decisiones o adoptar medidas que tengan una finalidad religiosa, en especial, si la misma comporta una manifestación de preferencia por una determinada religión o credo; (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial sea promover, beneficiar o afectar a una religión en particular; y (vi) aprobar medidas de connotaciones religiosas que sean únicas y necesarias, es decir, que se adscriban claramente para favorecer o afectar una confesión o iglesia”.

105. A partir de lo expuesto, la DTF desconoció el principio de laicidad e incumplió el deber de neutralidad en materia religiosa, al haber promovido, de manera institucional, oficial y pública, mediante un acto administrativo, una religión específica y particular. En tal sentido, a pesar que la Dirección accionada explicó lo que, en su concepto, constituye un contenido secular de la celebración de la eucaristía en homenaje de la Virgen del Carmen, a través de su importancia para el gremio del transporte, la coincidencia del día del transportador y del conductor con el día de la Virgen del Carmen y la invitación pública de ese evento, en el acervo que reposa en el expediente digital de la acción de tutela, no se logró demostrar el propósito principalmente secular y laico de la eucaristía. En cambio, a través de actos administrativos, se pudo constatar que la accionada motivó y autorizó una celebración religiosa en la entidad y convocó de manera institucional a toda su planta de personal para que se uniera al mencionado evento. Para el tribunal, esta situación implicó en la práctica el convencimiento de la accionante de tener que asistir a dicha celebración.

106. Sumado a lo anterior, esta Sala precisa que la celebración religiosa, en particular, no es una actividad compatible con el Plan de Bienestar e Incentivos, a la luz del principio de laicidad y el deber de neutralidad estatal en asuntos religiosos. Para el tribunal, esta actividad no promueve la igualdad entre credos y religiones y el pluralismo religioso, en tanto, parte de la premisa de las decisiones de las mayorías para promover una actividad religiosa como institucional que no incluye a todos los servidores de la DTF y, en su lugar, los sitúa en el dilema de asistir a una aparente actividad institucional que pretende “(...) la satisfacción de sus necesidades para el desarrollo personal, profesional y organizacional (...)”

en contravía de sus creencias. Al respecto, esta Corte ha resaltado 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 ésta tengan (...)”.

107. En este punto, la Sala precisará si la celebración de la eucaristía en homenaje a la Virgen del Carmen como una actividad del Plan de Bienestar e Incentivos de la entidad y la invitación a participar en dicho evento institucional a la accionante, como funcionaria de la DTF, vulneró su libertad religiosa y de culto. Para este propósito, el tribunal analizará los cuatro aspectos que la jurisprudencia constitucional ha definido para determinar la procedencia material del amparo del precitado derecho (ver, supra 90).

108. La importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa. La accionante manifestó ser (i) una persona creyente que fundamenta su fe en el libro sagrado de los cristianos; (ii) indicó que su credo es el cristianismo y es miembro de la iglesia bautista Misión Buenas Nuevas desde el año 2010, fecha en la que fue bautizada en la ciudad de Bogotá y pudo “(...) iniciar una relación verdadera con nuestro Señor Jesucristo” (ver supra, 28). Asimismo, (iii) demostró su convicción en no asistir, en particular, a la celebración de la eucaristía por razones religiosas, en tanto indicó de manera escrita su inasistencia por su credo e informó que, de manera general, ha mostrado su desacuerdo de forma verbal ante los directivos (ver supra, 3). Y, no se controvirtió (iv) la pertenencia del accionante a la iglesia bautista Misión Buenas Nuevas, por el contrario, se estableció la continuidad y permanencia de su religión incluso desde antes del presente mecanismo constitucional.

109. Así, para la Sala las creencias invocadas por la accionante no se muestran caprichosas y tampoco se aprecia un ánimo acomodaticio de su parte al oponer sus creencias religiosas al evento institucional convocado por la autoridad accionada y derivado de su obligación de “(...) organizar anualmente, para sus empleados, programas de bienestar social e incentivos”.

110. La exteriorización de la creencia. La accionante exteriorizó su creencia a la accionada. En efecto, (i) ante la circular emitida por la DTF, en la que la informó la modificación de la jornada laboral y de atención a los usuarios con el fin de celebrar una eucaristía y convocó a

la funcionaria este evento, la accionante dejó constancia de que no asistiría argumentando razones de credo y religión; y (ii) en el trámite de tutela, la accionada informó que, en el año 2021, la jornada laboral se estableció de lunes a sábado, a lo que, la accionante solicitó permiso para no asistir el sábado, dado que su creencia religiosa no le permitía trabajar ese día (ver supra, 14). Esta situación, incluso, es de conocimiento de sus compañeros de la DTTF, quienes se refirieron al permiso otorgado a la accionante y a que la misma practica una religión diferente a la católica (ver supra, 49). Por estos motivos, se acredita el requisito de exteriorización de la creencia.

111. La oportunidad de la oposición frente al acto presuntamente contrario a la libertad religiosa. A través de la Circular No 22 del 14 de julio del 2022, la DTTF convocó a los funcionarios de la planta de personal de la entidad, mediante el correo electrónico, al evento mencionado. Ese mismo día, la accionante manifestó que, por motivos de su credo y conciencia no podía participar de ese evento religioso institucional. Por lo anterior, la exteriorización de la oposición por razones religiosas fue oportuna.

112. Principio de razón suficiente. El principio de razón suficiente se ocupa de definir la razonabilidad de las restricciones que se pueden imponer sobre la libertad religiosa y de culto. Para tal efecto, la jurisprudencia constitucional diseñó un juicio que incluye dos etapas en las que se evalúan las diferentes variantes relacionadas con la restricción, a saber: “(i) si el medio elegido es necesario para llegar al fin, precisando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa y (ii) si la afectación es desproporcionada” (ver supra, 90).

113. En este caso, la finalidad consistía en adelantar actividades de apoyo a tradiciones del colectivo institucional, en el marco del deber de la entidad accionada de organizar programas de bienestar social e incentivos, con el objetivo de generar ambientes para el fortalecimiento de la identidad cultural de los funcionarios. Por su parte, el medio elegido para cumplir con este propósito fue convocar a la planta de personal a la celebración de una eucaristía como homenaje a la Virgen del Carmen.

114. Al respecto, este tribunal no considera que el medio elegido hubiera sido necesario para llegar al fin propuesto. Si bien la asistencia a la eucaristía como homenaje a la Virgen del Carmen no era obligatoria ni estaba relacionada con las funciones que ejerce la accionante,

la DTTF accionada tiene la obligación legal de organizar para todos sus empleados programas de bienestar e incentivos. En tal sentido, la accionada contaba con otros medios para conmemorar el día del transportador y del conductor —que coincide con el día de la Virgen del Carmen—, como una actividad de apoyo a tradiciones del colectivo institucional, sin realizar actuaciones en las que manifiesta un favorecimiento religioso determinado.

115. Como quedó demostrado la Dirección accionada decidió, a través de un acto oficial, realizar una celebración religiosa católica lesionando la libertad religiosa y de culto, por cuanto (i) desborda la función pública de la entidad, (ii) incumple con el deber de neutralidad en materia religiosa, y (iii) ubica a la funcionaria en el dilema de asistir o no a un evento que es de índole institucional por la forma como fue convocado, lo que implica en la práctica y de cara al libre ejercicio de sus derechos, la obligación de asistir a dicha celebración religiosa y favorece a un grupo de personas que ejercen determinada fe, a la que la entidad institucionalmente terminó adhiriendo.

116. A partir de lo anterior, la Sala Quinta de Revisión concluye que el acto oficial que modificó la jornada laboral y de atención a los usuarios de la DTTF con el fin de celebrar una eucaristía en homenaje a la Virgen del Carmen como una actividad institucional dirigida a los funcionarios de la accionada en el marco del Plan de Bienestar e Incentivos, desconoció el principio de laicidad, el deber de neutralidad y las libertades subjetivas de la tutelante en su condición de servidora pública de la entidad. Así, se colige que la DTTF desconoció la libertad religiosa y de culto de la accionante, lo que también impacta la actuación de una administración pública ágil, eficaz y sin dilaciones injustificadas.

117. A partir de lo expuesto y, en línea con el resolutivo segundo de la decisión adoptada por el juez de segunda instancia dentro del presente trámite de tutela, la Sala Quinta de Revisión ordenará a la DTTF abstenerse de repetir actos mediante los cuales adopte decisiones institucionales, mediante actos administrativos con finalidades religiosas, se identifique de forma oficial, se adhiera a una religión específica o promueva la práctica de una determinada religión, de manera tal que, en el desarrollo de sus funciones públicas, aplique el principio de laicidad y cumpla con el deber de neutralidad en materia religiosa, en los términos definidos por la jurisprudencia de esta Corte.

118. En segundo lugar, le corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar si la entidad

pública desconoció el principio de laicidad y vulneró la libertad religiosa y de culto de la accionante, al negarse a retirar una estatua de la Virgen del Carmen de dimensiones de “(...) 30 cm de ancho, por un metro (1 m) de alto, (...) soportada sobre una mesa y decorada con un arco a su alrededor cuya medida comprende de forma total 1.30 m de ancho, por 2.10 m de alto (...)” que está ubicada en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la planta física de la entidad.

119. Para resolver este planteamiento, la Sala analizará si en la negativa de la DTTF de retirar una estatua de la Virgen del Carmen en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la entidad se justifica con un criterio secular relevante.

La negativa de la DTTF de retirar una estatua de la Virgen del Carmen que está ubicada en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la entidad no tiene un propósito secular relevante y es contraria al principio de laicidad, al deber de neutralidad en materia religiosa y a la libertad religiosa y de culto

120. Los días 3 de octubre y 1 de noviembre de 2022 la accionante solicitó al director general de la DTTF retirar la estatua de la Virgen del Carmen ubicada en el primer piso de la entidad, al considerar que esa ubicación es una imposición del credo católico pues, a su juicio, la veneración de imágenes es una práctica propia de esta religión y es contraria a la fe que profesa (ver supra, 7). La entidad accionada despachó negativamente esta solicitud indicando que la estatua no era de su propiedad sino de sus funcionarios; que es respetuosa de la pluralidad de creencias y que, el hecho de que se exhiba la imagen no afecta o constriñe su libertad de religión y de culto (ver supra, 8).

121. En el trámite de la presente acción de tutela, las personas vinculadas solicitaron no retirar la imagen, al considerar, entre otros asuntos, que esta no es ofensiva y que se trata de un homenaje que hace el grupo de conductores que solicita los servicios a la entidad pública y la comunidad que participa de la celebración, sin causarle daño a nadie (ver supra, 19). Adicionalmente, la entidad accionada confirmó que la estatua ha estado ubicada en el primer piso de la sede administrativa desde los inicios de la Dirección y que la misma no obstaculiza ningún corredor. Describió sus dimensiones (ver supra, 35) e informó que, aunque actualmente la Dirección Operativa es la dependencia encargada de administrar el espacio físico de la DTTF, no cuenta con un soporte escrito en el que conste una autorización

sobre la ubicación de la imagen. Reiteró que la entidad ha “(...) permitido que los funcionarios exterioricen la fe que profesan dentro del espectro y los límites que la ley y la jurisprudencia han determinado toda vez que, a [su] juicio (...) [,] la exposición de una imagen y/o escultura religiosa no limita ni coarta los derechos de los demás” (ver supra, 36).

122. Así, explicó que el elemento religioso “(...) hace alusión a la Virgen del Carmen conocida también como “la patrona de los conductores” razón por la cual es posible que los funcionarios en relación a sus creencias religiosas y por tratarse de una entidad que presta servicios en el gremio del transporte (...) exteriorizaron desde los inicios de la entidad su deseo por expresar su fe a través de la ubicación de una escultura de la virgen del Carmen por lo que esta representa; sin que con ello se estén imponiendo pensamientos y prácticas religiosas a los funcionarios ni usuarios que asisten a la (...) [DTTF]. (...)” (ver supra, 37).

123. En esa línea, afirmó que la estatua obedeció a una donación realizada por funcionarios de la DTTF hace más de 25 años, quienes, fueron apoyados económicamente para su compra por la comunidad debido a las fiestas patronales por la celebración de la Virgen del Carmen; situación en la que, según la entidad, no existió oposición (ver supra, 38). Asimismo, mencionó que “(...) [e]sta creencia religiosa trasciende para muchos creyentes a nivel Nacional, ya que todos los 16 de Julio de cada año, se realizan celebraciones a través de diversos festejos misas y procesiones en honor a la virgen del Carmen por considerarlo un día especial para los conductores, creencia y/o tradición respetada por la Entidad tanto para funcionarios como para los usuarios garantizando la libertad de cultos y las tradiciones seculares” (ver supra, 37).

124. En el traslado probatorio, la entidad accionada refirió que la estatua no entorpece las funciones adelantadas por la accionante, porque su sitio de trabajo está ubicado en el segundo piso (ver supra, 48). Asimismo, los funcionarios de la DTTF (ver supra, 49) expusieron que nunca se había cuestionado la ubicación de la escultura e informaron que se realizan caravanas según la tradición del municipio, en las que se venera la imagen de forma anual con el propósito de celebrar su día, realizar la Santa Misa y pedir protección para conductores y los vehículos con agua bendita.

125. Además, expresaron inconformismo con la pretensión de retiro de la estatua, pues a su juicio la accionante pretende adoctrinarlos, imponer su interpretación personal de los textos

sagrados y establecer una teoría distinta a la de los demás funcionarios. Refirieron que no están enterados de si la accionante ha pedido presencia de alguno de sus pastores en la entidad para practicar su culto, lo cual, en su concepto, es la vía más cordial para solucionar el conflicto. En la misma línea, mencionaron que la escultura “(...) permite que funcionarios y usuarios hagan oración en tiempo libre, (...) [pues] se observa día (...) [a] día, cuando [los] compañeros hacen el Santo Rosario (...) ante la Virgen María, lo que ayuda al equilibrio emocional (...) [y] consideran que es la Virgen [el] refugio diario y motivo emocional positivo para iniciar labores cada mañana”. Por último, reiteraron que la imagen no interfiere con el normal desarrollo de las funciones de la accionante y la misma no incita a profesar una religión específica, pues, en su opinión, se identifica como un símbolo cultural de la entidad y del pueblo en general.

126. Para la Sala la situación expuesta pone de presente una confusión en la relación que debe mantener el Estado, a través de sus autoridades, con las diferentes religiones. La Constitución Política de 1991 adoptó un modelo de Estado laico que defiende la separación entre religión y Estado, respeta el pluralismo religioso, la igualdad entre credos y religiones e impone un deber de neutralidad a las autoridades públicas en virtud del cual sus actuaciones deben tener propósito secular. Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado debe abstenerse de ejecutar actuaciones que constituyan un favorecimiento al conjunto de símbolos u objetos de veneración vinculados a los diferentes sistemas de creencias (ver *supra*, 89).

127. A partir de lo expuesto, es posible colegir que la DTTF desconoció el principio de laicidad e incumplió el deber de neutralidad de materia religiosa, al negarse a retirar de un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la sede administrativa de la Dirección, una simbología religiosa que no guarda relación con el ejercicio de sus funciones oficiales, sino que favorece la práctica de una determinada religión.

128. En el proceso de tutela la Dirección accionada justificó el significado secular de su actuación señalando que, aunque la estatua objeto de reproche no es de su propiedad, su ubicación en el primer piso de la entidad es iniciativa de una parte de sus funcionarios. Esta situación, a su parecer, demuestra que la DTTF respeta la manifestación y exteriorización de la fe y las creencias de sus servidores. Referenció que la devoción a la Virgen del Carmen trasciende al nivel nacional, dado que, se realizan celebraciones a través de diversos eventos

como misas y procesiones en su honor. Por último, mencionó que la exhibición de la escultura no limita la libertad religiosa y de culto de los demás y, en concreto, de la accionante.

129. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección accionada no logró desvincular el importante contenido religioso que representa la ubicación de la escultura en cuestión y, en cambio, quedó demostrado, con la intervención de los funcionarios de la DTTF, que el símbolo religioso es utilizado por los servidores y usuarios para promover una determinada religión. Para la Sala estas actividades desconocen la garantía de igualdad en materia religiosa e involucran a la autoridad pública al promover, de una u otra forma, la práctica de una determinada veneración que no tiene relación con sus funciones públicas, contrario al principio de laicidad y al deber de neutralidad en materia religiosa. En este sentido, la DTTF no demostró el propósito laico que sustentara su negativa a retirar la imagen religiosa de un sitio común y de frecuente afluencia de usuarios/ciudadanos que concurren diariamente a la entidad pública.

130. La jurisprudencia constitucional ha sido categórica en señalar que los servidores públicos deben actuar con especial prudencia cuando se trata de asuntos que involucran cuestiones religiosas. Esto, por cuanto, “(...) no les está permitido vincular sus manifestaciones de fe a la institución que representan, para favorecer, adherir o manifestar una preferencia a la religión o culto que a, a título personal, profesan”.

131. En tal sentido, “[l]a libertad religiosa y de cultos y el tratamiento igualitario que deben recibir todas las Iglesias y religiones se ve afectado cuando el Estado, a través de sus instituciones o representantes, postula determinada visión religiosa como el culto oficial (...), aunque esta identificación religiosa se realice a través de actos simbólicos imperceptibles para la mayoría de las personas”. Así, la propuesta de los funcionarios de la DTTF en la que invitan a que la accionante asista a la entidad con los pastores de su culto, lejos de representar un remedio constitucional pertinente, interfiere en el cumplimiento del principio de laicidad y neutralidad del Estado y la protección de la libertad religiosa y de culto que los servidores públicos deben garantizar.

132. A partir de lo anterior, la Sala Quinta de Revisión concluye que el acto de la DTTF de negar el retiro de un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana de una simbología

religiosa sin una justificación secular relevante desconoce el principio de laicidad, el deber de neutralidad y la libertad religiosa de la tutelante. En consecuencia, ordenará a la DTF que retire la estatua de la Virgen del Carmen cuyas dimensiones son de “(...) 30 cm de ancho, por un metro (1m) de alto, se encuentra soportada sobre una mesa y decorada con un arco a su alrededor cuya medida comprende de forma total 1.30 m de ancho, por 2.10 m de alto”, que está ubicada en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la sede administrativa de la DTF, sin que ello cierre la posibilidad de reubicación en un espacio que no cuente con las características analizadas en el caso concreto, si así lo consideran los funcionarios que fueron vinculados a esta acción constitucional que se reputan dueños de la imagen; y se abstenga de repetir actos en los que adopte decisiones institucionales, mediante actos administrativos con finalidades religiosas, se identifique de forma oficial, se adhiera a una religión específica o promueva la práctica de una determinada religión, de manera tal que, en el desarrollo de sus funciones oficiales, cumpla con el deber de neutralidad en materia religiosa, en los términos definidos por la jurisprudencia de este tribunal.

133. Finalmente, este tribunal considera pertinente resaltar el profundo respeto a las libertades religiosas y a las diversas manifestaciones de fe de todos los servidores de la entidad pública accionada quienes, como lo reiteró la sentencia T-124 de 2021, en su especial condición también “(...) deben actuar con la delicadeza e imparcialidad que derivan de la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano”. Asimismo, el deber de neutralidad en materia religiosa por parte de las entidades públicas es “(...) la única forma de que los poderes públicos aseguren el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas”.

#### G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

134. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional revisó los fallos que resolvieron la acción de tutela interpuesta por Ana Josefina Lastra Colobon contra la DTF por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a “la libertad de conciencia, a la libertad de cultos, a la igualdad y al principio de neutralidad del Estado en materia religiosa”, al considerar que la Dirección accionada ha manifestado una preferencia en asuntos religiosos hacia la religión católica por la celebración de ritos y la ubicación de simbología religiosa en un espacio común de la entidad.

135. En el examen de procedencia de la presente acción de tutela, este tribunal constató que la accionante estaba legitimada en la causa por activa y verificó el cumplimiento del requisito de inmediatez en la interposición de la acción de tutela. En cuanto al requisito de legitimación en la causa por pasiva, la Sala lo encontró acreditado respecto a la DTTF, al ser una entidad de naturaleza pública, empleadora de la accionante, quien expidió la circular que modificó el horario y la atención al usuario con el fin de realizar una eucaristía y en cuyo físico, de frecuente afluencia ciudadana, está ubicada la simbología de carácter religioso que reprocha la accionante. Frente a los funcionarios de la DTTF la Sala precisó que, quienes fueron enlistados por la DTTF e intervinieron a lo largo del presente proceso de tutela, concurren efectivamente al presente proceso en calidad de terceros con interés en la decisión.

136. En relación con el requisito de subsidiariedad, la Sala abordó su análisis a partir de dos perspectivas teniendo en consideración los hechos narrados en la acción de tutela y el principio *iura novit curia*. Primero, estableció que la acción de tutela era procedente en relación a la presunta violación del principio de laicidad y el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto de la accionante, en razón a que, la DTTF emitió la Circular No 22 del 14 de julio de 2022 que modificó el horario laboral y de atención a los usuarios de la entidad con el fin de celebrar una eucaristía en honor a la Virgen del Carmen, dado que, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que cuando se persigue la protección del derecho a la libertad religiosa dentro del ámbito de una relación laboral, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para hacerlo efectivo.

137. Segundo, concluyó que el mecanismo de amparo cumplía con el requisito de subsidiariedad para verificar la presunta violación del principio de laicidad y el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto de la accionante, ante la negativa de la accionada de retirar una estatua de la Virgen del Carmen ubicada en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la entidad.

138. Resuelto lo anterior, la Sala procedió a plantear los problemas jurídicos. En tal sentido, reiteró la jurisprudencia constitucional en punto al principio de laicidad y al contenido y ámbito de protección de la libertad religiosa y de cultos. Al respecto señaló, en primer lugar, que la relación entre el Estado y la religión se desarrolla conforme al principio de laicidad, por lo que corresponde al Estado cumplir con el deber de neutralidad que conlleva a que sus

actuaciones tengan una justificación secular relevante y le prohíbe, entre otras, identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión, realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una determinada creencia o tomar decisiones institucionales que tengan una finalidad religiosa. En segundo lugar, indicó que la libertad religiosa y de culto es un derecho subjetivo que establece la posibilidad de las personas de elegir libremente bajo qué doctrina religiosa (o ninguna) desean desarrollar su proyecto de vida y la forma en que va (o no) a practicar y profesar sus creencias.

139. Esto se traduce para el Estado (y las autoridades que lo conforman) en un deber de abstención en torno a comportamientos que constituyan un agravio o favorecimiento injustificado al conjunto de símbolos u objetos de veneración vinculados a los diferentes sistemas de creencias, y de respeto conforme al cual nadie puede ser si quiera persuadido para la realización de actos que vayan en contravía de su culto, ni a exaltar o promover una religión diferente a la que se practica. Asimismo, con el fin de resolver un asunto en el que se alega la vulneración a la libertad religiosa y de culto, se deberá verificar, en los términos de la jurisprudencia constitucional (i) la importancia de la creencia invocada frente a la religión que se profesa; (ii) la exteriorización de la creencia; (iii) la oportunidad de la oposición frente al acto contrario a la libertad religiosa, y (iv) el principio de razón suficiente aplicable. Finalmente, recordó que, aunque los servidores públicos, conservan la plenitud de su libertad religiosa y de culto, estos deben cumplir con sus especiales deberes constitucionales con prudencia cuando se trata de asuntos que involucran cuestiones religiosas.

141. Asimismo determinó, conforme a los elementos probatorios que obran en el expediente, que la negativa de la accionada de retirar una simbología religiosa (v.gr. una estatua de la Virgen del Carmen) de un lugar común y de frecuente afluencia de la ciudadanía de su planta física, independientemente de su propiedad, no se logró justificar en la existencia de un propósito secular relevante y por el contrario, favorece de forma injustificada y proyecta una adherencia institucional hacia una religión. En consecuencia, esta Sala de Revisión procederá a confirmar parcialmente la decisión de segunda instancia que amparó el derecho fundamental a la libertad religiosa de la accionante. Por lo tanto (i) ordenará a la DTF retirar la estatua que se encuentra ubicada en un sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la sede administrativa de la entidad accionada, de conformidad con lo evidenciado en el caso concreto y (ii) abstenerse de repetir actuaciones, en las que adopte decisiones institucionales con finalidades religiosas, se identifique o se adhiera a una religión

específica, o promueva la práctica de una determinada religión, de manera que, en el desarrollo de sus funciones oficiales cumpla con el deber de neutralidad en materia religiosa, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional.

142. Por último, esta Sala de Revisión estimó pertinente resaltar el profundo respeto a las libertades religiosas y a las diversas manifestaciones de fe de todos los servidores públicos de la entidad accionada quienes, como lo reiteró la sentencia T-124 de 2021, en su especial condición también “(...) deben actuar con la delicadeza e imparcialidad que derivan de la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano”.

## . DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero. – Por las razones expuestas en esta providencia, CONFIRMAR PARCIALMENTE la decisión de AMPARAR los derechos fundamentales de Ana Josefina Lastra Colobon adoptada en la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, que a su turno revocó la decisión del Juzgado Tercero Civil Municipal de Floridablanca (Santander).

Segundo. – ORDENAR a la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca (Santander) RETIRAR la estatua que se encuentra ubicada en el sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la sede administrativa de esa entidad pública, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

Tercero. – ORDENAR a la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca (Santander) que se ABSTENGA de repetir actuaciones, en las que adopte decisiones institucionales con finalidades religiosas, se identifique o se adhiera a una religión específica, o promueva la práctica de una determinada religión, de manera que, en el desarrollo de sus funciones oficiales cumpla con el deber de neutralidad en materia religiosa, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional.

Cuarto. – Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, LIBRAR las comunicaciones, así

como DISPONER las notificaciones a las partes, a través del Juzgado Tercero Civil Municipal de Floridablanca, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA T-530/23

Referencia: Expediente T-9.364.712

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto en la presente providencia a pesar de compartir la decisión de amparar los derechos fundamentales de la actora, dado que la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca (Santander) desconoció el principio de laicidad y vulneró la libertad religiosa y de culto, al negarse a retirar una estatua de la Virgen del Carmen que se encontraba exhibida en un sitio de frecuente afluencia de público en la entidad.

Sin embargo, el resolutivo segundo es incongruente, o al menos incompleto, por cuanto se limitó a ordenar “a la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca (Santander) retirar

la estatua que se encuentra ubicada en el sitio común y de frecuente afluencia ciudadana del primer piso de la sede administrativa de esa entidad”, sin hacer referencia al argumento constitutivo de la ratio de la decisión en el sentido de que esta orden no cerraba “la posibilidad de reubicación [de la imagen] en un espacio que no cuente con las características analizadas en el caso concreto, si así lo consideran los funcionarios que fueron vinculados a esta acción constitucional que se reputan dueños de la imagen” (fundamento jurídico 132).

Resaltar este último aspecto es importante por cuanto el retiro categórico del símbolo habría sido una medida lesiva para el derecho a la libertad religiosa y de culto de los trabajadores de la entidad que fueron vinculados como terceros con interés. Su vinculación se dio en calidad de propietarios de la estatua, y en el trámite del proceso de tutela solicitaron “no retirar la imagen, al considerar, entre otros asuntos, que esta no es ofensiva y que se trata de un homenaje que hace el grupo de conductores que solicita los servicios a la entidad pública y la comunidad que participa de la celebración, sin causarle daño a nadie”.

De esta forma se garantiza el deber de neutralidad en materia religiosa y se precave la asociación de la entidad a una determinada confesión, y, a la par, se asegura el derecho a la libertad religiosa y de cultos de aquellos intervinientes, así como su derecho a la participación en la forma en que se debe garantizar esta forma de expresión, en atención, en particular, al tiempo en que se ha dado esta práctica –por más de 25 años–, además de que “se identifica como un símbolo cultural de la entidad y del pueblo en general”, al tratarse de una simbología confesional asociada a la labor de la entidad accionada, en la que se considera a la Virgen del Carmen como la “patrona” de los conductores.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado