

## **PRINCIPIOS DE LAICIDAD Y NEUTRALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA RELIGIOSA – Alcance / LIBERTAD DE CULTOS EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE / IGUALDAD DE CONFESIONES RELIGIOSAS / PLURALISMO RELIGIOSO / PROHIBICIONES AL ESTADO EN MATERIA DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS CON IMPLICACIONES RELIGIOSAS – Criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional**

Colombia es un Estado laico, lo cual le impide imponer medidas legislativas u otras reglas del ordenamiento jurídico, que prevean tratamientos más favorables o perjudiciales a un credo particular, basadas en el hecho exclusivo de la práctica o rechazo a ese culto religioso. (...) [D]e la reseña jurisprudencial efectuada, puede concluirse que si bien la Jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido absolutamente congruente frente a los criterios para determinar cuándo el Estado puede apoyar una práctica religiosa sin violar la Constitución, es posible identificar los siguientes criterios jurisprudenciales que se señalan como prohibiciones al Estado en materia de adopción de medidas con implicaciones religiosas: 1) Establecer una religión o iglesia oficial. 2) Identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión. 3) Realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. 4) Tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión. 5) Adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso. 6) Aprobar medidas de connotaciones religiosas que sean únicas y necesarias, es decir, que se adscriban claramente para favorecer o afectar una confesión o iglesia. Y en relación con las medidas legislativas o de otra naturaleza dirigidas a salvaguardar una manifestación cultural, social, histórica o de otro orden con contenido religioso, la constitucionalidad de las mismas dependerá de que en ellas: 7) Se pueda identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente. 8) Se puedan conferir medidas de esa misma naturaleza a otros credos, en igualdad de condiciones.

## **PRINCIPIO DEL ESTADO LAICO Y EL PLURALISMO RELIGIOSO / LIBERTAD RELIGIOSA Y NEUTRALIDAD DEL ESTADO – Jurisprudencia del Consejo de Estado**

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

## **HIMNOS, SÍMBOLOS PATRIOS Y PATRIMONIO CULTURAL / HIMNO DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ – Institucionalización / HIMNO DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ – Expresión Virgen del Carmen en segunda estrofa / PROHIBICIONES AL ESTADO EN MATERIA DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS CON IMPLICACIONES RELIGIOSAS – Criterios**

[L]a Sala procede a verificar si el Acuerdo 020 de 30 de noviembre de 2009, «Por medio del cual se adopta, se institucionaliza oficialmente el himno del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones», se ajusta a los parámetros

jurisprudenciales que han sido reseñados en la presente providencia, relativos a lo que está prohibido al Estado cuando adopta una decisión que podría llegar a tener alguna implicación desde una perspectiva religiosa. Lo anterior, con miras a determinar si se violan las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda: (i) Establecer una religión o iglesia oficial: el Acuerdo 20 de 2009 no establece una religión o iglesia oficial, sino que institucionaliza el Himno del Municipio, es decir, lo adopta como representación de los símbolos patrios de Puerto Boyacá, sin que pueda señalarse que la invocación de la «Virgen del Carmen» en sus letras tenga el efecto de establecer un credo particular; además, porque tampoco ello sería del alcance de una norma de aplicación local. (ii) Identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión: el Acuerdo 20 de 2009 no menciona ninguna religión o iglesia en particular, ni se identifica explícitamente con una iglesia o religión. (iii) Realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia: al adoptar el Himno de Puerto Boyacá, el Concejo Municipal no se está identificando con una creencia religiosa, ni está adhiriendo oficialmente a ninguna fe. Si bien la expresión «Virgen del Carmen» es propia del catolicismo, el hecho de que se encuentre en el Himno que se adopta como símbolo patrio del Municipio, no significa que por ello el Concejo haga una adhesión del ente territorial a la Iglesia Católica o a cualquier otra. (iv) Tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión: la medida adoptada no posee una finalidad religiosa; por el contrario se pudo constatar que se trata de una finalidad cultural, esto es, proteger el patrimonio cultural del Municipio, y promover y fomentar los valores culturales y los símbolos patrios, para la preservación de la identidad del Municipio. (v) Adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley: el acto acusado no implica una acción de promoción a un culto específico, así como tampoco prevé el desarrollo de actividades que redunden en su favor. (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: si bien el Himno que se adopta en el acto acusado tiene una connotación religiosa, esto es, la mención a la «Virgen del Carmen», como advocación de la Iglesia Católica, tal connotación no es la única y necesaria que posee la medida en cuestión, ya que principalmente esta apunta a un propósito secular, el cual es evidentemente prevalente en el contexto de la medida adoptada. (vii) Se pueda identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente: sin duda el propósito secular de la medida censurada se puede verificar sin mayor dificultad, a partir de la lectura del Acuerdo 020 de 2009, el cual adopta un Himno que, por definición legal, es un símbolo patrio y hace parte de la cultura y la educación. (viii) Se puedan conferir medidas de esa misma naturaleza a otros credos, en igualdad de condiciones: de acuerdo con las funciones constitucionales y legales que corresponden a los Concejos Municipales, una medida como la que se analiza en el caso sub lite, es decir, una norma que pretende preservar el patrimonio cultural del Municipio, en principio podría contener una connotación religiosa relacionada con otros credos, pero con sujeción a los parámetros aquí señalados.

**CULTURA – Concepto / SIMBOLOS PATRIOS – Significado / HIMNO - No adopta contenido normativo / PATRIMONIO CULTURAL – Himno / HIMNO DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ – Es una expresión cultural que no obliga al conglomerado / HIMNO DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ – Expresión Virgen del Carmen en segunda estrofa**

[D]e acuerdo con la definición contenida en el artículo 1º de la Ley 397, cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias. Esta norma declara que la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Tales manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y de ahí que sea natural que sean plasmadas en los actos con los cuales la comunidad pretende exaltar sus tradiciones y creencias, por lo que puede concluirse que el himno adoptado en el acto acusado constituye una expresión cultural que, además no obliga al conglomerado. (...) Es claro pues que los himnos, como símbolos patrios, no adoptan un contenido normativo de carácter abstracto que obligue a su realización por parte de los asociados, pues no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales, dado que su alcance no es propiamente jurídico. De ahí que su valor se enmarque dentro de las denominadas manifestaciones culturales de naturaleza histórica y patriótica.

**IMPEDIMENTO DE CONCEJAL – En discusión de acuerdo de institucionalización del himno del municipio / IMPEDIMENTO DE CONCEJAL – Por profesar la religión católica. Inconstitucionalidad**

No puede pasar por alto la Sala que en la discusión del proyecto de acuerdo algunos Concejales indicaron que se declaraban impedidos para votar el contenido del artículo 3º, en atención a que profesaban la religión católica. Otros, con el mismo fundamento, expusieron que se abstenían de dar su votación, porque fueron elegidos para representar a esa colectividad. Sobre tales argumentos, la Sala estima oportuno señalar que en el marco del Estado Social de Derecho, una manifestación como la traída a colación por algunos Concejales es abiertamente inconstitucional y escapa del ámbito de competencia de los funcionarios públicos, los cuales han jurado cumplir la Constitución y las leyes, y con ello garantizar que el ejercicio de sus funciones esté acorde con el ordenamiento jurídico. Esto es relevante, precisamente porque uno de los parámetros bajo el cual aquí se ha examinado la constitucionalidad del acto demandando consiste en determinar el propósito buscado por la medida que incluye connotaciones religiosas, a fin de comprobar que tales connotaciones no son las únicas y necesarias. Se deja a salvo que, finalmente, la motivación del Acuerdo descansó en aspectos seculares predominantes y verificables. No obstante, debe recordarse que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 122 Superior, ningún servidor público puede «ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben»; por consiguiente, ¿qué es «cumplir la Constitución», si no precisamente garantizar lo que en ella está escrito?: la efectividad de los principios (pluralismo), deberes (Estado no confesional) y derechos (igualdad, libertad de cultos).

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 19 / LEY 133 DE 1994 / LEY 580 DE 2000 / LEY 12 DE 1984 – ARTÍCULO 1 / LEY 115 DE 1994 – ARTÍCULO 5 / LEY 397 DE 1997 – ARTÍCULO 4

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 020 DE 2009 (30 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO BOYACÁ (No anulado)

## SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SECCIÓN PRIMERA

**Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 15001-23-31-000-2010-00991-01**

**Actor: CESAR AUGUSTO POVEDA ROJAS**

**Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA**

**Referencia: Acción de Nulidad**

**Referencia: EL ACUERDO 020 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009, QUE ADOPTA EL HIMNO DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LAICIDAD Y NEUTRALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA RELIGIOSA. MEDIDA DE CONNOTACIÓN RELIGIOSA CUMPLE LOS PARÁMETROS JURISPRUDENCIALES PARA SUPERAR EL EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD. EL ASPECTO SECULAR DEL ACTO ACUSADO ES PREDOMINANTE Y VERIFICABLE.**

**Referencia: DECISIÓN: REVOCA SENTENCIA, EN SU LUGAR, DENIEGA PRETENSIONES.**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala 10 de Descongestión, por medio de la cual declaró la nulidad parcial del acto acusado.

### I.- ANTECEDENTES

I.1. El ciudadano **CESAR AUGUSTO POVEDA ROJAS**, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo -CCA-, presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad parcial del Acuerdo 020 de 30 de noviembre de 2009, **«Por medio del cual se adopta, se institucionaliza oficialmente el himno del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones»** expedido por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá.

**I.2.** Como hechos relevantes de la demanda, señala los siguientes:

1°. En calidad de Concejal del Municipio de Puerto Boyacá – Boyacá, presentó a la Presidencia del Concejo un proyecto de acuerdo para institucionalizar el Himno del Municipio y modificar su estrofa II, cuya letra original fue entregada a la Administración Municipal en el año 1997.

2°. La II estrofa del Himno del Municipio señala: *«Por eso imploro a la Virgen del Carmen que nos bendiga, que nos proteja»*, lo que es contrario a varias normas de la Constitución Política y desconoce la obligación del Estado de dar un tratamiento igualitario a todas las confesiones religiosas. Por tal razón, se propuso en el proyecto modificar la II estrofa, en el siguiente sentido: *«Por eso imploro a nuestro Dios el Padre que nos bendiga, que nos proteja»*.

3°. El proyecto fue aprobado en primer debate. Sin embargo, en el segundo debate en plenaria, se votó negativamente el artículo tercero que proponía la modificación de la estrofa II, alegando razones de convicción religiosa.

4°. Posteriormente, el demandante solicitó al Alcalde y al Secretario de Gobierno que objetaran el Acuerdo por razones de inconstitucionalidad, pero no obtuvo respuesta alguna.

**I.3.** Fundamentó, en síntesis, los cargos de violación, así:

El Acuerdo demandado viola los artículos 1°, 2°, 6°, 7°, 8°, 9°, 13, 16, 18, 19, 20, 70, 209 y 226 de la Constitución Política; y 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley 133 de 23 mayo de 1994, *«por la cual se desarrolla el derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política»*.

Asegura el accionante que, el constituyente primario acordó que el Preámbulo de la Constitución invocara la protección de Dios, para dar reconocimiento al pluralismo y a las diferentes creencias religiosas, garantizando la igualdad de todas las religiones.

Que, para garantizar el principio de igualdad, el artículo 19 de la Constitución previó la libertad de cultos, por lo que la inclusión de la II estrofa en el Himno del Municipio, que es un símbolo representativo, viola flagrantemente la Norma Superior.

De igual manera, el acto acusado desconoce la Ley 133 sobre libertad de cultos, que establece la obligación del Estado de reconocer 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; y la igualdad de todas las confesiones religiosas.

Por último, añadió que, el Acuerdo demandado va en contra de la igualdad, respeto e imparcialidad como postulados esenciales de un orden jurídico justo, en razón a que está motivado en intereses particulares y excluyentes.

#### **I.4. Contestación de la demanda**

Dentro de la oportunidad procesal prevista en la ley, el apoderado judicial del Municipio (folio 68) contestó la demanda y arguyó que la inspiración lírica de la estrofa contenida en el Himno que el actor considera violatorio de la Constitución Política, no tiene asidero, por cuanto la composición no adopta un contenido normativo de carácter abstracto que obligue al conglomerado del Municipio a

adoptar creencia alguna en la «*Virgen del Carmen*», así como tampoco limita la libertad de cultos.

Propuso las excepciones que denominó «*presunción de legalidad y validez del acto administrativo*» y «*constitucionalidad y legalidad del Himno del Municipio*».

Aseguró que, los cargos de la demanda no logran desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, el cual fue expedido dentro de las facultades otorgadas por la ley al Concejo Municipal y con el fin de salvaguardar el patrimonio cultural, pues tal y como quedó señalado en los debates para la aprobación del Acuerdo, su principal objetivo es el de honrar la tradición de la mayoría de habitantes de Puerto Boyacá «*devotos de la Virgen del Carmen*».

Sostuvo que, la Corte Constitucional ha indicado que la invocación a Dios en el Preámbulo de la Constitución resulta compatible con el carácter plural de la Carta así como con el Estado no confesional que ella promulga, pues dicha referencia se entendió desde los debates de la Asamblea Nacional Constituyente como una invocación compatible con la pluralidad de creencias religiosas y no como el llamado a un dios o credo particular.

Que, en igual sentido, la invocación de la «*Virgen del Carmen*» en el Himno del Municipio resulta compatible con las tradiciones culturales de sus habitantes y no con un credo particular.

Agregó que, la Jurisprudencia Constitucional ha sido reiterativa en señalar que el reconocimiento de las creencias religiosas no constituye motivo de desigualdad o discriminación ante la ley que anule o restrinja el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales.

## II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 9 de abril de 2015, resolvió:

*«Declarar la nulidad parcial del artículo tercero del Acuerdo 20 de 30 de noviembre de 2009, con relación a la expresión “a la Virgen del Carmen”, referida en la segunda estrofa del Himno del Municipio de Puerto Boyacá».*

Destacó el *a quo* que si bien la demanda se presentó en ejercicio de la «acción de inconstitucionalidad», esta es procedente para impugnar ante la Corte Constitucional los actos reformativos de la Constitución, las leyes y los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución. En ese orden, comoquiera que el acto acusado es un acto administrativo expedido por una autoridad municipal, su enjuiciamiento debe hacerse por medio del medio de control de nulidad, cuya competencia radica en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En relación con los cargos de la demanda, señaló que, Colombia es un Estado Social de Derecho en el que se garantiza la libertad religiosa y de cultos, sin ningún tipo de discriminación o desigualdad.

Que, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia pasó de ser un Estado confesional con una religión oficial (Católica) a un Estado laico en el que se garantiza la pluralidad frente a las diferentes creencias religiosas.

Que frente a este tema, la Corte Constitucional mediante sentencia C-350 de 1994, al referirse al Estado laico y al pluralismo religioso, señaló que una norma que obliga a efectuar una ceremonia oficial a través de un homenaje religioso de una determinada religión, no puede estimarse constitucional, aun cuando se

invoque como argumento que se limita a reconocer un hecho social e histórico -a saber el carácter mayoritario del catolicismo en Colombia-, por cuanto la Constitución no admite tales diferenciaciones, ya que confirió igual valor jurídico a todas las confesiones religiosas.

Con fundamento en lo anterior, estimó que el acto acusado quebranta la Ley 133, habida consideración de que excluye a los demás credos religiosos que no tienen como ideología el dogma de la «*Virgen del Carmen*», atentando contra los artículos 13 y 19 de la Constitución.

Aseguró que, la estrofa II del Himno del Municipio vulnera el derecho a la igualdad, porque sin justificación suficiente otorga un trato desigual frente a sus habitantes.

Por último, indicó que, aunque en el expediente no se allegó constancia de la sanción del Acuerdo demandado por parte del Alcalde del Municipio, lo cierto es que este puede visualizarse en el sitio web de la entidad territorial.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

El mandatario judicial del Municipio (folio 94) impugnó la decisión y arguyó:

Que la sentencia no efectuó el análisis de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C- 015 de 2014<sup>1</sup>, en la cual se fijaron las tres etapas del *juicio integrado de igualdad*, a saber: i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato

---

<sup>1</sup> Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.

Citó *in extenso* la mencionada sentencia, en la cual se sostiene que para poder determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso *sub judice* en el que se utilice el test de igualdad, es necesario aplicar un test leve, intermedio o estricto, dependiendo de la medida cuya constitucionalidad se esté examinando.

Que, el Tribunal no realizó el estudio concreto del caso, conforme a las pautas establecidas por la Corte, siendo que dicho estudio es un elemento esencial para derivar la supuesta vulneración del principio de igualdad que infirió el *a quo* con argumentos que no son congruentes.

Indicó que, para que pueda hablarse de desigualdad es necesario que exista un trato diferenciador injustificado, que demuestre que el acto o el hecho sometido a juicio da lugar a un acto discriminatorio; no obstante, el Tribunal no menciona en qué consiste la desigualdad alegada.

Agregó que, el acto demandando tampoco desconoce la libertad de cultos, pues lo que busca es honrar personajes y sucesos históricos, a partir de una composición poética y musical que no impone obligación alguna a personas que no compartan su contenido.

Por último, manifestó que la referencia a la «*Virgen del Carmen*» debe tenerse como una indicación de la idiosincrasia de una colectividad y como parte integral de su cultura, pero no con la visión religiosa que se le quiere imprimir, pues «*ello daría pie a que incluso del Himno nacional de Colombia desapareciera la*

*expresión “del que murió en la Cruz”, toda vez que vendría a ser una referencia supuestamente religiosa».*

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **IV.1- El acto acusado**

« [...] **Acuerdo 020 de 30 de noviembre de 2009**

***Por medio del cual se adopta, se institucionaliza oficialmente el himno del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones***

EL CONCEJO MUNICIPAL DE PUERTO BOYACÁ, EN USO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, ESPECIALMENTE LAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 2º, 7º, 13, 19, 70, Y 313 de la Constitución Política; y 32 Y 71 de la Ley 133 de 1994,

#### **CONSIDERANDO**

1. Que en cumplimiento de lo establecido en los artículos 7º y 70 de la Constitución, el Estado tiene el deber de reconocer, proteger, promover y fomentar los valores culturales de la Nación , ya que mediante las diversas manifestaciones de la cultura se crea nuestra propia identidad.
2. Que es deber de todas las Autoridades Públicas fomentar la cultura y con ello el reconocimiento, adopción de los Símbolos que permitan la identificación cultural de nuestro Municipio.
3. Que es necesario adoptar e institucionalizar el Himno del Municipio de Puerto Boyacá mediante Acuerdo Municipal, como uno de nuestros Símbolos que resalta nuestra cultura, identificándonos y reforzando los lazos de unidad y pertenencia entre la comunidad, que nos permita recuperar nuestra identidad cultural y patriotismo, el cual hace crecer entre nosotros un sentimiento de amor por la tierra que nos vio nacer (...)

#### **ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO.** El presente Acuerdo tiene por objeto la institucionalización del Himno del Municipio de Puerto Boyacá, el cual hará parte de los símbolos representativos.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ALCANCE.** El presente Acuerdo aplica en toda la Jurisdicción Municipal.

**ARTÍCULO TERCERO:** Adóptese e institucionalice (SIC) la letra y música, como Himno del Municipio de Puerto Boyacá. Reconocer oficialmente lo realizado por el Maestro Raúl Rosero.

HIMNO DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ  
(...)

Amalgama de colonos soñadores  
Que descubrieron esta tierra prometida  
En un remanso de verdes horizontes  
Donde acamparon ilusiones ya perdidas.

I

Puerto Boyacá, te hiciste gran ciudad  
Paraíso que acaricia el Magdalena  
Nación de paz y de prosperidad  
Porque con luchas sanaron las heridas  
Por eso te amo, tierra querida.

II

Paisaje tropical, de encanto sin igual  
El oro negro dio luz a tu riqueza  
Y a tu gente el perdón de la grandeza  
Por eso imploro a la **virgen del Carmen**  
Que nos bendiga, que nos proteja (bis).

Puerto Boyacá, Puerto Boyacá [...]».

#### ***IV.2- Normas que se estiman infringidas***

##### **Constitución Política.**

###### **«Preámbulo**

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:»

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

**«Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los

principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

«**Artículo 6º.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

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

«**Artículo 8º.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación».

«**Artículo 9º.** Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe».

«**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan».

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

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

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

«**Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.»

«**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.»

«**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»

«**Artículo 226.** El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.»

### **Ley 133.**

«**Artículo 1º.** El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.»

Este derecho se interpretará de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República.

«**Artículo 2º.** Ninguna Iglesia o Confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos.

El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana».

«**Artículo 3º.** 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.

Todas las confesiones Religiosas e Iglesias son igualmente libres ante la Ley.»

«**Artículo 4º.** El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de cultos, tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda, de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en una sociedad democrática.

El derecho de tutela de los derechos reconocidos en esta Ley Estatutaria, se ejercerá de acuerdo con las normas vigentes.»

### **IV.3- Problema jurídico**

La sentencia de primera instancia declaró la nulidad parcial del acto acusado, por considerar que excluye a los demás credos religiosos que no tienen como ideología el dogma de la «*Virgen del Carmen*», atentando contra los artículos 13 y 19 de la Constitución Política.

La entidad recurrente se opone a la decisión del *a quo* porque considera que no tuvo en cuenta los parámetros de aplicación del test de igualdad decantado por la Corte Constitucional, para examinar la medida censurada.

Estima que, debió efectuarse un juicio integrado de igualdad con el fin de establecer si la invocación de la «*Virgen del Carmen*» en el himno del Municipio, desconoce el principio de igualdad de los demás credos religiosos.

En este orden, el problema que se plantea a la Sala consiste en determinar si el Acuerdo 020 de 30 de noviembre de 2009, «***Por medio del cual se adopta, se institucionaliza oficialmente el himno del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones***» expedido por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá, vulnera las disposiciones normativas invocadas en la demanda y si la

decisión de anularlo parcialmente está en armonía con lo que la Jurisprudencia Constitucional ha señalado sobre la materia.

#### ***IV.4 Los principios de laicidad y neutralidad del Estado en materia religiosa***

Bajo la Constitución de 1886, el Estado Colombiano pregonaba una forma de organización política que fijaba una religión oficial y, a su vez, toleraba otros credos, en todo caso supeditados a la práctica religiosa mayoritaria. En su preámbulo, se vinculaba el principio de soberanía a la figura divina e indicaba que la religión católica era «*la de la Nación*», lo que reafirmaba su carácter preferente.

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

Sobre las características del Estado laico, merece destacarse la sentencia C-350 de 1994<sup>2</sup>, en la que la Corte Constitucional describe las distintas modalidades de relación Estado-Iglesia presentes en la historia de la teoría política y entre las que se destacan los Estados (i) confesionales; (ii) confesionales con tolerancia o libertad religiosa; (iii) sin religión oficial con preeminencia de una o más confesiones religiosas; (iv) laicos y (v) ateos. Sobre el modelo de los **Estados laicos**, esa Corporación resaltó:

*«[...] Existe una estricta separación entre el Estado y las iglesias, de suerte que, por la propia definición constitucional, no sólo no puede existir ninguna religión oficial sino que, además, **el Estado no tiene doctrina oficial en materia religiosa y existe de pleno derecho una igualdad entre todas las confesiones religiosas (...)**. Estos regímenes constitucionales reconocen el hecho religioso y protegen la libertad de cultos pero, por su laicismo, no favorecen ninguna*

---

<sup>2</sup> Magistrado ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero.

*confesión religiosa por cuanto consideran que ello rompería la igualdad de derecho que debe existir entre ellas. Ello implica, como contrapartida, que la autonomía de las confesiones religiosas queda plenamente garantizada, puesto que así como el Estado se libera de la indebida influencia de la religión, las organizaciones religiosas se liberan de la indebida injerencia estatal [...]».* (Resaltado fuera del texto original).

Y en la sentencia C-817 de 2011<sup>3</sup>, esa Corporación se refirió al cambio cualitativo entre ambas Constituciones en los siguientes aspectos:

*[...] [S]e eliminó la referencia a un ser sobrenatural como sustento del principio de soberanía y, en cambio, se hizo una referencia en el Preámbulo a la invocación de la protección de Dios, lo cual es una opción diametralmente opuesta a justificar el fundamento del poder político en esa instancia trascendente que, además, no fue vinculada a ningún credo particular, como sí sucedía al amparo del régimen anterior.*

*En segundo lugar, se previó en la definición misma del Estado colombiano (art. 1º C.P.), la cláusula democrática, participativa y pluralista (...), una previsión constitucional de esta naturaleza, incorporada en la definición que contiene los conceptos fundantes y definitorios del Estado Social y Democrático de Derecho, impide la imposición de un credo particular o, el reconocimiento de una religión como propia de la Nación, pues ello significaría negar el mandato de pluralismo democrático, que no significa nada distinto que asumir y promover que en la sociedad concurren diversos modos de comprender la ética, la moral y, en general, distintos escenarios axiológicos, todos ellos igualmente válidos y con ningún otro límite que la vigencia de los derechos fundamentales.*

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

En desarrollo del principio de pluralidad que enarboló la Constitución de 1991, el artículo 19 estableció la libertad de cultos como el derecho de toda persona a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva; derecho desarrollado a través de la Ley 133, en la cual se destaca que ninguna

---

<sup>3</sup> Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Iglesia o Confesión religiosa es oficial o estatal. Al referirse a la constitucionalidad de la citada norma, la Corte Constitucional sostuvo:

*«[...] La Carta de 1991 superó el anterior esquema normativo y valorativo de rango constitucional, prevalente durante buena parte de la historia del constitucionalismo colombiano, caracterizado por el reconocimiento de la "confesionalidad católica de la nación colombiana", y adoptó, como opción jurídico política el principio básico de organización y regulación de estas libertades públicas, como la fórmula del **Estado de libertad religiosa**, que se traduce en este tipo de declaraciones y afirmaciones de evidente consecuencia normativa.*

*“(...) **El legislador reitera que ninguna religión será oficial o estatal, pero advierte que el Estado no es ateo, agnóstico ni indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos, lo que significa que en atención a los mencionados valores constitucionales de rango normativo superior dentro del ordenamiento jurídico, el Estado debe preocuparse por permitir que se atiendan las necesidades religiosas de los "colombianos" y que en consecuencia éste no puede descuidar las condiciones, cuando menos legales, que aseguren su vigencia y la primacía de los derechos inalienables de la persona.** (...)*

*En relación con el inciso que establece que el Estado no es ateo, agnóstico o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos, es preciso señalar que ello significa que **el Estado no profesa ninguna religión, tal como lo consagra el inciso primero del artículo, y que su única interpretación válida es la de que todas las creencias de las personas son respetadas por el Estado, cualquiera sea el sentido en que se expresen o manifiesten, y que el hecho de que no sea indiferente ante los distintos sentimientos religiosos se refiere a que pueden existir relaciones de cooperación con todas las iglesias y confesiones religiosas por la trascendencia inherente a ellas mismas, siempre que tales relaciones se desarrollen dentro de la igualdad garantizada por el Estatuto Superior [...]**». (Resaltado fuera del texto original).*

Resulta relevante la sentencia C-766 de 2010<sup>4</sup>, en la que la Corte Constitucional reitera el principio de neutralidad estatal como concreción de la laicidad del Estado, en los siguientes términos:

---

<sup>4</sup> Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto. La sentencia declara inconstitucional el proyecto de ley 195 de 2008 del Senado y 369 de 2009 de la Cámara de Representantes por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

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

En este sentido, ha sostenido la Corte Constitucional que **la neutralidad estatal en materia religiosa es contraria a la actividad de patrocinio o promoción estatal de alguna religión**<sup>[5]</sup>, pues en un Estado laico el papel que debe esperarse de las instituciones públicas, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una, consiste en proporcionar todas las garantías para que las distintas confesiones religiosas cuenten con el marco jurídico y el contexto fáctico adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su culto, **sin que en dicha difusión y práctica tenga intervención directa el Estado**, sentido que ha compartido la Corte europea de los Derechos Humanos.

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

(...)

Sin embargo, el análisis constitucional no conduce a entender que **la neutralidad estatal implica un total aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado. Empero, las actividades que desarrolle el Estado en relación con la religión deben tener como único fin el establecer los elementos jurídicos y fácticos que garanticen la libertad de conciencia, religión y culto de las personas, sin que se encuentre fundamento legítimo para que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas, siendo ejemplo de estas últimas las que atienden a la definición de su ideología, su promoción y difusión. Contrario sensu, no puede ser el papel del Estado promocionar, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar cualquier actividad de incentivo respecto de cualquier confesión religiosa que se practique en su territorio** <sup>[6]</sup> [...]. (Resaltado fuera del texto original).

---

[5] Sentencia C-152 de 2003.]

[6] Resulta referencia adecuada la reflexión hecha por la Corte europea de los derechos Humanos en el caso de la Iglesia Bersarabia y otros contra Moldavia, con sentencia de 13 de diciembre de 2001.

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

En este marco conviene analizar la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en torno a las medidas legislativas y de otra naturaleza con impacto en lo religioso, para efectos de la decisión que habrá de adoptarse en el presente caso.

#### ***IV.4.1. Principales líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de medidas de contenido religioso***

Uno de los primeros pronunciamientos que en materia de alcance de las leyes de contenido religioso profirió la Corte Constitucional fue la sentencia **C-350 de 1994**<sup>7</sup>, en la que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra las Leyes 33 de 20 de octubre de 1927, «*Por la cual se asocia la Nación a un homenaje y se ordena la terminación de un monumento*» y 1ª de 8 de enero de 1952, «*Por la cual se conmemora el cincuentenario de la consagración oficial de la República de Colombia al Sagrado Corazón de Jesús y se declara una fiesta nacional*». En dicha sentencia, la Corte declaró inexecutable el artículo 2º de la Ley 1ª de 1952, porque trata de una consagración oficial en la que el Estado manifiesta una preferencia en asuntos religiosos, lo cual es inconstitucional por cuanto viola la **igualdad** entre las distintas religiones establecida por la Constitución; también desconoce la separación entre el Estado y las iglesias, así como la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano, puesto que tal acto litúrgico implica un **reconocimiento estatal** de una determinada religión; además, impone al

---

<sup>7</sup> Magistrado ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero.

Presidente de la República cargas que son contradictorias con el cumplimiento de sus deberes constitucionales, en particular, con su obligación de ser el símbolo de la unidad nacional y garantizar, de manera imparcial e igualitaria, los derechos y libertades de todos los colombianos.<sup>8</sup>

En la sentencia **C-152 de 2003**<sup>9</sup>, esa Corporación estableció los criterios para el análisis de las normas que presuntamente vulneran los principios de pluralismo y la separación de la relación Estado - Iglesia. Allí se indicó que una regulación en materia religiosa no puede (i) establecer una religión o iglesia oficial; (ii) identificar explícitamente al Estado con una determinada religión o iglesia; (iii) determinar la realización oficial por parte del Estado de actos de adhesión a una religión o iglesia particular, incluso si son simbólicos; (iv) determinar la toma de decisiones por parte del Estado que tenga objetivos religiosos o que expresen preferencias por alguna religión o iglesia particular; (v) prescribir la adopción de políticas cuya manifestación práctica sea promover, beneficiar o perjudicar alguna religión o iglesia determinada; y (vi) que las connotaciones religiosas de la decisión estatal sean las únicas y necesarias, de manera que promueven una determinada confesión o religión.

La sentencia destacó la importancia de examinar los **propósitos del legislador** al establecer la regulación de connotación religiosa, de tal forma que si ellos resultan explícitos para promover o beneficiar a una religión o iglesia en particular frente a otras, o si, pese a no ser explícitos, tienen dicho impacto primordial como efecto,

---

<sup>8</sup> Se destaca que la sentencia dejó en claro que esa declaratoria de inexecutable no significaba «*en manera alguna, una descalificación por parte de esta Corporación de este tipo de ceremonias cuando ellas tienen un contenido puramente religioso, puesto que ello sería contrario a los fundamentos mismos de este fallo, que parte del respeto irrestricto a las libertades religiosas, y en particular a la libertad de cultos. Lo que vulnera la Constitución es el carácter oficial de esta consagración y la obligación que ella impone al Presidente de efectuarla, porque de esa manera se rompe la igualdad entre las confesiones religiosas y se desconoce la separación que debe existir entre el Estado y las iglesias. Esa separación -que en el fondo recoge el milenarismo principio cristiano de "Dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios"- es para la Corte Constitucional la mejor garantía para preservar la autonomía y la espiritualidad de las creencias y los cultos religiosos, porque libera a las confesiones religiosas de las indebidas injerencias de los poderes políticos*».

<sup>9</sup> Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

entonces la conclusión no puede ser otra que la inconstitucionalidad de la medida por desconocimiento de los principios de laicidad y pluralismo. Sobre el punto, mencionó:

*“[...] el criterio empleado por la Corte para trazar la línea entre las acciones constitucionalmente permitidas al estado en materia religiosa tiene que ver **con el propósito o finalidad buscada por las autoridades públicas en su intervención**, no pudiendo la medida desconocer los principios de separación entre las Iglesias y el Estado, así como los principios de pluralismo religioso e igualdad de todas las confesiones ante la ley que le imponen al Estado laico el deber de ser neutral frente a las diversas manifestaciones religiosas. Tales principios se verían vulnerados, por ejemplo, en caso de que el Estado discrimine entre las diferentes confesiones religiosas mediante el otorgamiento de ventajas a unas iglesias sin brindar igualdad de oportunidades a otras iglesias. **No obstante, no vulnera esos principios la coincidencia entre una decisión con una finalidad laica y un evento “de carácter religioso” siempre que todas las personas puedan libremente practicar sus cultos y profesar la fe de su elección [...]**». (Resaltado fuera del texto original).*

Bajo esta consideración, la sentencia declaró exequible la expresión «Ley María», contenida en el título de la Ley 755 de 23 de julio de 2002, luego de determinar que *«no favorece o promueve a una determinada fe religiosa ni se adscribe oficialmente a determinadas creencias; pues [su propósito] no está única y exclusivamente dirigido a promover una fe religiosa [si no] a facilitar la divulgación de la licencia de paternidad como medio para hacer efectivo el derecho de los menores al cuidado y al amor»*.

En la sentencia **C-1175 de 2004**<sup>10</sup>, la Corte reiteró los distintos criterios decantados que permiten determinar la constitucionalidad de las regulaciones religiosas. Al respecto, indicó:

---

<sup>10</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 152 (parcial) del Decreto-Ley 1355 de 1970 «Por el cual se dictan normas sobre policía» tal como fue modificado por el Decreto 2055 de 1970. “ARTICULO 152. El Comité de Clasificación de Películas estará integrado por cinco miembros, así: Un experto en cine, un abogado, un psicólogo, un representante de la asociación de Padres de Familia y un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá».

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

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

Un pronunciamiento relevante en el asunto que se debate lo constituye la sentencia **C-766 de 2010**<sup>11</sup>, en la que la Corte analizó la objeción gubernamental al proyecto de ley «por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones».

---

<sup>11</sup> Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto. Declara “inconstitucional el proyecto de ley 195 de 2008 del Senado y 369 de 2009 de la Cámara de Representantes por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

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

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

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

Esta postura fue reiterada en la sentencia **C-817 de 2011**<sup>12</sup>, que declaró inexecutable una Ley con implicaciones desde la perspectiva religiosa, entre cuyas disposiciones se autorizaba la asignación de partidas presupuestales para la protección de una Catedral. En esa ocasión, sostuvo la Corte que medidas como las cuestionadas pueden ajustarse a la Constitución cuando respondan a «*un factor secular*», el cual **(i) sea suficientemente identificable; y (ii) tenga carácter principal**, y no solo simplemente «*accesorio o incidental*». En el estudio específico de la norma demandada, la Corte constató, luego de una revisión de los antecedentes legislativos, que **los propósitos de la Ley eran claramente religiosos**, encaminados a exaltar la conmemoración de una organización institucional que la Iglesia Católica prescribe para sus fieles. Adicionalmente, desestimó el valor «cultural» de la diócesis de El Espinal, que se basaba en el hecho de que la religión católica era practicada mayoritariamente por la población de esa localidad.

Posteriormente, la Corte Constitucional introduce un cambio en esta línea jurisprudencial, al examinar la constitucionalidad de la Ley 1710 de 20 de enero de 2014, «*por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana*», en la sentencia **C-948 de 2014**<sup>13</sup>. A través de esta decisión, el Alto Tribunal declara executable la norma acusada -salvo algunas excepciones- con el argumento de que el factor religioso no tiene que ser «*incidental o accidental*», sino que basta con que no sea «**primordial o protagónico**». En tal sentido, señala la sentencia que en la norma demandada era posible identificar los dos propósitos, el religioso y el secular, y que ambos -y no solo uno- eran *protagónicos*, por lo que se superaba el estándar de evaluación

---

<sup>12</sup> Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>13</sup> Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

de las leyes de contenido religioso que hasta ese momento había definido ese Tribunal<sup>14</sup>.

Pero en las sentencias **C-224 de 2016**<sup>15</sup> y **C-441 de 2016**<sup>16</sup>, la Corte retoma la posición de la sentencia C-766 de 2010 y define que si bien resulta admisible *prima facie* que el Estado exalte manifestaciones sociales que tengan un referente religioso, para que esto resulte válido desde la perspectiva constitucional, se requiere que la normativa o medida correspondiente tenga un fin secular, el cual debe cumplir con dos características: (i) **debe ser suficientemente identificable**; y (ii) debe tener **carácter principal**, y no solo simplemente accesorio o incidental.

Con base en ello, en la primera sentencia en comento, la Corte declaró inexecutable el artículo 8º de la Ley 1645 de 12 de julio de 2013, «*por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones*», bajo la consideración de que no se encontró un contenido secular identificable y primordial en la norma acusada. Al respecto, señaló:

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

---

<sup>14</sup> Como fundamento de la decisión de exequibilidad, esa Corporación indicó: «El artículo 1º de la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de constitucionalidad sentado por la Corte. Si bien se trata de una norma que abiertamente manifiesta su motivación religiosa, en tanto indica que la ley surge “con motivo de su santificación”, posteriormente destaca que se pretende hacer también un homenaje por su trabajo social, en “defensa y apoyo de los más necesitados, respetando así el parámetro de control ya descrito».

<sup>15</sup> Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

<sup>16</sup> Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

En la segunda sentencia mencionada, el Alto Tribunal aplicó los mismos criterios señalados en la sentencia C-224 de 2016 y, por consiguiente, estableció que el problema jurídico consistía en determinar si el elemento religioso de la Ley demandada -Ley 1767 de 7 de septiembre de 2015, «*por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la celebración de la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones*»- podía considerarse protagónico en la inspiración y trámite de la ley, o si bien fueron los factores seculares los mayores motivadores del legislador a la hora de aprobar la norma. Frente a ello, concluyó que en el trámite en el Congreso se evidenció que el componente religioso de las celebraciones reguladas pierde su preponderancia, pues las mismas están revestidas de un amplio arraigo, tales como, manifestaciones artísticas y culturales que involucran a la comunidad más allá de sus creencias sobre lo trascendente. Bajo dicha consideración declaró exequible la norma acusada.

Más adelante, la Corte estudia de nuevo el tema de las medidas de contenido religioso en la sentencia **C- 567 de 2016**<sup>17</sup> en la que destaca que la línea jurisprudencial trazada en las sentencias C-817 de 2011, C-224 de 2016 y C-441 de 2016, dejaba de lado el criterio empleado en la sentencia C-152 de 2003, según el cual las connotaciones religiosas prohibidas son aquellas que se establecen como «únicas y necesarias» en la respectiva norma.

Con fundamento en ello, decide declarar exequible el artículo 4º de la Ley 891 de 7 de julio de 2004, «*Por la cual se declara Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento Nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones*», aduciendo que la norma

---

<sup>17</sup> Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

acusada tiene una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente, debido a que no establece una religión o iglesia oficial, no ejecuta una declaración expresa y formal de identificación con una iglesia o religión, y tampoco es un acto oficial de adhesión, siquiera simbólico, a una creencia, religión o iglesia. Agregó que, *«la medida cuestionada tiene un impacto religioso, pero este no solo no es primordial sino que se legitima en aras de alcanzar proporcionalmente un fin constitucional imperioso, como es la protección de un patrimonio cultural inmaterial de la Nación y la humanidad»*.

En consecuencia, indicó que deben mantenerse los criterios jurisprudenciales que habían sido identificados como parámetro constitucional en la sentencia C-152 de 2003, añadiendo que la medida controlada debe tener una **justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente**<sup>18</sup> para satisfacer los parámetros constitucionales.

La Corte señaló que esta decisión es distinta a la que se adoptó en la sentencia C-224 de 2016 que declaró inexecutable el artículo 8º de la Ley 1645 de 12 de julio de 2013, el cual autorizaba a la Administración Municipal de Pamplona a asignar partidas presupuestales, en virtud de la declaratoria de *«patrimonio cultural inmaterial de la Nación a las procesiones de Semana Santa del municipio de Pamplona»*, habida consideración de que en la declaratoria de «Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música

---

<sup>18</sup> Al respecto, puntualizó la sentencia: *« [...] El otro elemento del test en estos casos sería entonces que **6) la medida controlada tenga una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente**. El que sea 'importante' implica que deben poder ofrecerse razones para justificar esa valoración a la luz de los principios constitucionales. La plausibilidad de esas razones debe ser además 'verificable', y ha de ser entonces posible controlar razonablemente los hechos y motivos que soportan la valoración de la medida. La importancia de la justificación secular debe ser también 'consistente', lo cual indica que no puede ser contradictoria, puramente especulativa o desprovista de fuerza. Finalmente, debe tratarse de una justificación secular 'suficiente' para derrotar los efectos de la incidencia que tienen estas medidas en el principio de laicidad del Estado. La suficiencia viene determinada por el principio de proporcionalidad, y así la medida debe entonces ser idónea para alcanzar el fin secular que persigue, pero además necesaria y proporcional en sentido estricto. Finalmente, como se mencionó en las sentencias C-224 y C-441 de 2016, **7) La medida debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones**»*. (Resaltado fuera del texto original).

Religiosa de Popayán», el legislador «*no adopta medidas que tengan una finalidad religiosa*».

En la misma fecha, ese Tribunal profirió la sentencia **C- 570 de 2016**<sup>19</sup>, en la que se refirió a las llamadas leyes de honores, de conmemoraciones y de reconocimientos institucionales y precisó que si bien puede coincidir en ellas el elemento cultural, histórico o social y el elemento religioso, debe tenerse presente que, con el propósito de hacer prevalecer los principios de laicidad y neutralidad del Estado frente a las distintas religiones y la prohibición de favorecimiento a algunas de ellas, **la causa principal de la medida legislativa ( o cualquier otra naturaleza) debe ser la de naturaleza secular**, de manera que el componente o aspecto religioso, derivado, de la manifestación que se pretende exaltar no sea el protagonista, evitando con ello que se promueva una determinada práctica confesional.

Sin embargo, en la sentencia C-567 de 2016, esa Corporación había resuelto precisamente enunciar los parámetros de constitucionalidad de modo distinto al sostener que no era indispensable que el motivo secular fuera principal o predominante, ni resultaba tampoco preciso que el aspecto religioso fuera «anecdótico o accidental».

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

---

<sup>19</sup> Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

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

En este orden, de la reseña jurisprudencial efectuada, puede concluirse que si bien la Jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido absolutamente congruente frente a los criterios para determinar cuándo el Estado puede apoyar una práctica religiosa sin violar la Constitución<sup>20</sup>, es posible identificar los siguientes **criterios jurisprudenciales** que se señalan como prohibiciones al Estado en materia de adopción de medidas con implicaciones religiosas:

- 1) Establecer una religión o iglesia oficial.
- 2) Identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión.
- 3) Realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia.
- 4) Tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión.
- 5) Adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso.

---

<sup>20</sup> En tal sentido, puede leerse el salvamento de voto a la sentencia C- 567 de 2016 del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio: en el que sostuvo: «Desde mi punto de vista la falta de correspondencia de las decisiones en estos casos indica que la Corte no está siendo coherente ni congruente en sus fallos con relación al tema de neutralidad religiosa y la laicidad del Estado, violando de este modo el artículo 13 de la CP sobre la igualdad en las decisiones que se tomen sobre un mismo tema con unas mismas condiciones fácticas y jurídicas.

*Estimo que a pesar de que en uno y otro caso la celebración de la semana santa da lugar a que se organicen otros eventos de carácter cultural como exposiciones artísticas, procesiones con imágenes, festivales de música sacra, obras artísticas y de teatro, lo cierto es que lo que se rememora en últimas es la pasión y muerte de Jesucristo, celebración propia del rito católico, que excluye en su significado a las personas que no hacen parte de esta religión y este rito.*

*Creo que a pesar de que en la sentencia se hizo énfasis en que la Exposición de Motivos de la ley que declaraba patrimonio inmaterial la semana santa Popayán existían varias diferencias importantes con relación a la celebración de la Semana Santa en Pamplona, ya que en la primera se podía evidenciar el carácter religioso sobre el cultural e histórico, y que en la segunda en cambio había preeminencia de lo cultural e histórico sobre lo religioso, lo cierto es, que ambas celebraciones guardan tal grado de semejanza con relación al contenido religioso de lo que se conmemora con esta celebración, que no se pueden distinguir los elementos fácticos y de derecho para haber desconocido el precedente en este caso.»*

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

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

7) Se pueda identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente.

8) Se puedan conferir medidas de esa misma naturaleza a otros credos, en igualdad de condiciones.

#### ***IV.4.2. La Jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de libertad religiosa y neutralidad del Estado***

Sea lo primero reiterar lo señalado por la Sección en la providencia de Sala Unitaria de 5 de septiembre de 2016<sup>21</sup>, confirmada por la Sala el 11 de diciembre del mismo año<sup>22</sup>, en la que se resolvió la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 770 de 1982, «*Por el cual se expide el Reglamento de Protocolo y Ceremonial de la Presidencia de la República*», expedido por el Gobierno Nacional. En la decisión en comentó se expresó:

***« [...] Los principios de laicismo, neutralidad e igualdad religiosa ante la ley.***

*Finalmente, se da paso al texto de la nueva Carta que excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones. Igualmente, en el preámbulo se consagra la invocación de la protección de Dios, no ya referido a una iglesia en particular, sino una*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria C.p.: María Elizabeth García González, Expediente núm. 11001-03-24-000-2014-00573-00.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.p.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Expediente núm. 11001-03-24-000-2014-00573-00.

referencia general que ha sido explicada por la Corte en los siguientes términos:

*“[La Constitución] eliminó la referencia a un ser sobrenatural como sustento del principio de soberanía y, en cambio, hizo una referencia en el Preámbulo a la invocación de la protección de Dios, sin que ello implique una vinculación del Estado con un credo particular, como sí sucedía al amparo del régimen anterior.”*

*Así pues, es diáfano el reconocimiento que **la Constitución Política hace del carácter pluralista del Estado, con plena libertad religiosa y tratamiento igualitario de todas las confesiones, lo que se traduce en la reivindicación del carácter laico del Estado Colombiano y la existencia de un deber de neutralidad religiosa, que exige imparcialidad de las autoridades frente a las manifestaciones religiosas e impide que el Estado adhiera o promueva una religión.***

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

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

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

(...)

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

(...)

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

La decisión se adoptó con fundamento en las pautas señaladas por la Jurisprudencia para el examen de las medidas de contenido religioso, las cuales resultan también aplicables al caso *sub judice*, como se especificará al resolver los cargos elevados contra el acto acusado.

Resulta pertinente referirse a otros pronunciamientos de la Sección relevantes para el caso que se estudia, como la sentencia de 12 de noviembre de 2015<sup>23</sup>, en la que la Sala se pronunció sobre legalidad de la palabra «Dios» en el escudo de la Policía Nacional e indicó:

*« [...] Igualmente, el Consejo de Estado ha compartido esta línea jurisprudencial respecto al principio de libertad religiosa y la **posición de neutralidad que debe imperar en las decisiones y actuaciones oficiales por parte de todos los agentes públicos, siéndole prohibido en todo momento fundar las decisiones públicas bajo***

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.p.: María Elizabeth García González, Expediente núm. 11001-03-24-000-2011-00268-00.

**premisas religiosas, confesionales o privilegiando un credo particular sobre otro.**

En efecto, esta Corporación sostuvo:

*“Estima la Sala necesario resaltar que la neutralidad a la que se ha hecho referencia frente a la libertad de expresión, también se predica del Estado respecto a libertad religiosa y de cultos, por lo que a éste **en manera alguna le está permitido favorecer determinada confesión religiosa, y por el contrario debe asegurar el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones**”.* [...]» (Resaltado fuera del texto original).

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

También en fallo de 22 de octubre de 2015<sup>24</sup>, la Sala, al examinar por la vía de la tutela el desconocimiento de la sentencia T-139 de 2014, declaró que debía acatarse la posición de la Corte, según la cual no se vulneraron derechos fundamentales con la celebración de un contrato por parte de la Gobernación de Santander para la realización de una obra artística en el *Ecoparque el Cerro del Santísimo*, porque dicha escultura **no se identificaba con una religión específica**.

En esa oportunidad, la Sala estudió el precedente del Alto Tribunal Constitucional que enfatizó en el carácter laico del Estado para determinar la validez o constitucionalidad de la medida adoptada por la Gobernación, aclarando que debía estar sujeta a un **criterio secular** y a la no identificación con una confesión concreta. También dijo la Corte que para ese caso en particular, se constató que

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.p.: María Claudia Rojas Lasso, Expediente núm. AC 2015-00597-00.

la escultura no representa una religión específica ni a una deidad en particular, **no persigue establecer una religión oficial**, no es una invitación a la realización de actos o ritos oficiales de una religión en particular, su finalidad es distinta de la religiosa (turismo) y, finalmente, no se trata de políticas ni planes de desarrollo cuyo fin primordial sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión específica, pues, *«si bien se trata de una figura alegórica a un ser superior, se deja al arbitrio del observador su interpretación, sin que la misma represente a una deidad en particular»*.

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

#### ***IV.5. Himnos, símbolos patrios y patrimonio cultural***

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 12 de 29 de febrero de 1984<sup>25</sup>, los símbolos patrios de la República son: la Bandera, el Escudo y el Himno Nacional.

La Ley 580 de 15 de mayo de 2000, por su parte, exalta los valores, **símbolos patrios**, y manifestaciones autóctonas y culturales de Colombia y **crea en cada distrito y municipio el comité de exaltación y preservación de los valores, símbolos y manifestaciones culturales autóctonas colombianas**, integrado por el alcalde distrital o municipal, o su delegado; el secretario de educación

---

<sup>25</sup> «Por la cual se adoptan los símbolos patrios de la República de Colombia.»

distrital o municipal, o quien haga sus veces; los rectores o directores de establecimientos educativos oficiales y privados; los comandantes de Policía y Fuerzas Armadas con sede en el distrito o municipio y un representante elegido entre las instituciones cívicas.

A su vez la Ley 115 de 8 de febrero de 1994<sup>26</sup>, en el artículo 5° señala como fines de la Educación en Colombia, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, *«la formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios»*.

En palabras de la Corte Constitucional, los símbolos patrios *«son la representación material de toda una serie de valores comunes a una Nación constituida como Estado. Por ello, estos símbolos se han considerado siempre como objeto del respeto y la veneración de los pueblos que simbolizan. Y por ello, también, la mayoría de las legislaciones del mundo los protegen, y sancionan su irrespeto como falta grave, a veces como delito»*<sup>27</sup>.

De acuerdo con el artículo 4° de la Ley 397 de 7 de agosto de 1997, el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos. Asimismo, que es deber del Estado procurar su protección y de los

---

<sup>26</sup> «Por la cual se expide la Ley General de Educación».

<sup>27</sup> Sentencia C-469 de 1997, Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Concejos Municipales «dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio»<sup>28</sup>.

#### **IV.6. Caso concreto**

##### **IV.6.1. Lo probado en el proceso**

Ante el Concejo del Municipio de Puerto Boyacá se presentó un proyecto de acuerdo para institucionalizar el Himno del Municipio.

De la discusión en segundo debate<sup>29</sup> se puede destacar que los concejales pusieron de presente las razones por las cuales consideraban que la votación debería hacerse por articulado y no en conjunto, precisamente en atención a que el artículo 3° presentaba un grado de complejidad que impedía la unanimidad. El artículo en mención es el que pretendía modificar la estrofa II del himno del Municipio, cambiando la expresión «*la Virgen del Carmen*» por «*nuestro Dios el Padre*».

Algunos Concejales indicaron que se declaraban impedidos para votar el contenido del artículo 3° en atención a que profesaban la religión católica y otros, con el mismo fundamento, expusieron que se abstenían de dar su votación, porque fueron elegidos para representar a esa colectividad<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> **Constitución Política, artículo 313:** «Corresponde a los concejos: (...)9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio». En armonía con la **Ley 136 de 2 de junio de 1994, artículo 32:** «Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes: (...)7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural».

<sup>29</sup> Folio 24.

<sup>30</sup> Folio 25.

También se encuentra probado que en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo se consignó que su finalidad es institucionalizar el himno que por 12 años ha formado parte del patrimonio cultural de la comunidad y conmemorar con ello los hechos históricos que contribuyeron al surgimiento del pueblo.

La exposición de motivos advirtió la necesidad de modificar la estrofa controvertida, en aras de dar estricto cumplimiento a la neutralidad del Estado en materia religiosa.

#### ***IV.6.3. Los argumentos del recurrente y el análisis de la Sala en el sub judice***

A juicio del demandado, la sentencia de primer grado no efectuó el análisis de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C- 015 de 2014<sup>31</sup>, acerca de los presupuestos del juicio integrado de igualdad, a fin de determinar cuál era el propósito buscado por la medida cuestionada, por lo que debió aplicarse un test de constitucionalidad que permitiera evaluar si la II estrofa del Himno del Municipio desconocía el principio de igualdad, al hacer referencia a la «*Virgen del Carmen*».

De la lectura del acto acusado y de los argumentos que dieron lugar a su expedición, la Sala destaca:

El Acuerdo buscó institucionalizar el himno que por 12 años ha formado parte del patrimonio cultural de esa comunidad. La motivación de su exposición radicó en la intención de conmemorar los hechos históricos que «*contribuyeron al surgimiento del pueblo*».

---

<sup>31</sup> Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

Entre sus motivaciones principales se encuentran las de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 7° y 70 de la Constitución Política, en orden a proteger el patrimonio cultural del Municipio; y promover y fomentar los valores culturales y los símbolos patrios, para la preservación de la identidad del Municipio.

De acuerdo con ello, la Sala procede a verificar si el **Acuerdo 020 de 30 de noviembre de 2009**, *«Por medio del cual se adopta, se institucionaliza oficialmente el himno del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones»*, se ajusta a los parámetros jurisprudenciales que han sido reseñados en la presente providencia, relativos a lo que está prohibido al Estado cuando adopta una decisión que podría llegar a tener alguna implicación desde una perspectiva religiosa. Lo anterior, con miras a determinar si se violan las disposiciones constitucionales invocadas en la demanda:

(i) *Establecer una religión o iglesia oficial*: el Acuerdo 20 de 2009 no establece una religión o iglesia oficial, sino que *institucionaliza* el Himno del Municipio, es decir, lo adopta como representación de los símbolos patrios de Puerto Boyacá, sin que pueda señalarse que la invocación de la *«Virgen del Carmen»* en sus letras tenga el efecto de establecer un credo particular; además, porque tampoco ello sería del alcance de una norma de aplicación local.

(ii) *Identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión*: el Acuerdo 20 de 2009 no menciona ninguna religión o iglesia en particular, ni se identifica explícitamente con una iglesia o religión.

(iii) *Realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia*: al adoptar el Himno de Puerto Boyacá, el Concejo Municipal no se está identificando con una creencia religiosa, ni está adhiriendo oficialmente a

ninguna fe. Si bien la expresión «*Virgen del Carmen*» es propia del catolicismo, el hecho de que se encuentre en el Himno que se adopta como símbolo patrio del Municipio, no significa que por ello el Concejo haga una adhesión del ente territorial a la Iglesia Católica o a cualquier otra.

(iv) *Tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión:* la medida adoptada no posee una finalidad religiosa; por el contrario se pudo constatar que se trata de una finalidad cultural, esto es, proteger el patrimonio cultural del Municipio, y promover y fomentar los valores culturales y los símbolos patrios, para la preservación de la identidad del Municipio.

(v) *Adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley:* el acto acusado no implica una acción de promoción a un culto específico, así como tampoco prevé el desarrollo de actividades que redunden en su favor.

(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:* si bien el Himno que se adopta en el acto acusado tiene una connotación religiosa, esto es, la mención a la «*Virgen del Carmen*», como advocación de la Iglesia Católica, tal connotación no es la *única y necesaria* que posee la medida en cuestión, ya que principalmente esta apunta a un propósito secular, el cual es evidentemente prevalente en el contexto de la medida adoptada.

(vii) *Se pueda identificar un criterio secular principal o predominantemente, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente:* sin duda el propósito secular de la

medida censurada se puede verificar sin mayor dificultad, a partir de la lectura del Acuerdo 020 de 2009, el cual adopta un Himno que, por definición legal, es un símbolo patrio y hace parte de la cultura y la educación.

*(viii) Se puedan conferir medidas de esa misma naturaleza a otros credos, en igualdad de condiciones:* de acuerdo con las funciones constitucionales y legales que corresponden a los Concejos Municipales, una medida como la que se analiza en el caso *sub lite*, es decir, una norma que pretende preservar el patrimonio cultural del Municipio, en principio podría contener una connotación religiosa relacionada con otros credos, pero con sujeción a los parámetros aquí señalados.

Finalmente, se debe resaltar que de acuerdo con la definición contenida en el artículo 1º de la Ley 397, cultura es el conjunto de rasgos distintivos, **espirituales**, materiales, intelectuales y **emocionales** que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, **tradiciones y creencias**. Esta norma declara que la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos.

Tales manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y de ahí que sea natural que sean plasmadas en los actos con los cuales la comunidad pretende exaltar sus tradiciones y creencias, por lo que puede concluirse que **el himno adoptado en el acto acusado constituye una expresión cultural que, además no obliga al conglomerado.**

Sobre esto último, vale la pena mencionar que al examinar la constitucionalidad del **Himno Nacional de la República**, la Corte Constitucional sostuvo<sup>32</sup>:

*« [...] El Himno Nacional es entonces una **composición poético-musical** cuyo sentido es **honrar personajes y sucesos históricos**, que contribuyeron al surgimiento de la nación colombiana. Su inspiración lírica, propia de la época de su composición, **no adopta un contenido normativo de carácter abstracto que obligue a su realización por el conglomerado social**. Materialmente, **no crea, extingue o modifica situaciones jurídicas objetivas y generales**; su alcance no es propiamente jurídico y, por tanto, no va más allá del significado filosófico, histórico y patriótico expresado en sus estrofas.*

*El himno cumple así una función expresiva que interpreta la gesta de la independencia, sin comprometer ni condicionar la conducta social al contenido de su texto y, en manera alguna, pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido heroico de su canto. Su finalidad no pugna entonces con los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política ni busca limitar su ejercicio. <sup>33</sup>[...]*». (Resaltado fuera del texto original).

Es claro pues que los himnos, como símbolos patrios, no adoptan un contenido normativo de carácter abstracto que obligue a su realización por parte de los asociados, pues no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales, dado que su alcance no es propiamente jurídico. De ahí que su valor se enmarque dentro de las denominadas manifestaciones culturales de naturaleza histórica y patriótica.

Debe puntualizarse que, particularmente, en la mención a personajes históricos en el texto de las leyes, la Jurisprudencia constitucional ha señalado que *«esta clase de leyes, **producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto**. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o*

---

<sup>32</sup> Adoptado mediante la Ley 33 de 18 de octubre de 1920.

<sup>33</sup> Sentencia C-469 de 1997, Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

*singulares (...)*»<sup>34</sup>. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, se trata de **una exaltación con un valor predominante cultural, histórico o social**, como es propio de un Estado fundado en el principio de laicidad, lo cual no ha sido óbice para que algunas de estas exaltaciones se realicen respecto de edificaciones<sup>35</sup>, eventos o **personajes relacionados con alguna religión**<sup>36</sup>.

En suma, frente a los argumentos del recurrente, cabe señalar que el fallo de primera instancia obvió el examen de los presupuestos de constitucionalidad que jurisprudencialmente se han señalado frente a las medidas legislativas o de otra naturaleza con connotación religiosa. Y aunque no precisamente tales criterios se encuentren esbozados en la sentencia de constitucionalidad por él invocada, lo cierto es que los mencionados parámetros que se echan de menos en la decisión recurrida parten igualmente del test de igualdad que se argumenta en el recurso de alzada.

Por estas razones, la Sala considera que el Acuerdo 020 de 30 de noviembre de 2009, **«Por medio del cual se adopta, se institucionaliza oficialmente el himno del Municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones»** expedido por el Concejo Municipal de Puerto Boyacá no vulnera las disposiciones normativas invocadas en la demanda.

No puede pasar por alto la Sala que en la discusión del proyecto de acuerdo algunos Concejales indicaron que se declaraban impedidos para votar el contenido del artículo 3°, en atención a que profesaban la religión católica. Otros,

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia C-766 de 2010, M.P.

<sup>35</sup> Leyes que ordenan declarar monumento nacional templos católicos como la ley 74 de 1993, la ley 153 de 1994, la ley 260 de 1998, la ley 503 de 1999, la ley 667 de 2001, entre otras.

<sup>36</sup> Como las Leyes 444 de 16 de junio de 1998, por la cual se rinde homenaje a Monseñor Julio Álvarez Restrepo y 959 de 27 de junio de 2005, por la cual se rinde homenaje a la obra evangelizadora, social y pedagógica de la Beata Madre Laura de Santa Catalina de Sena y su congregación.

con el mismo fundamento, expusieron que se abstenían de dar su votación, porque fueron elegidos para representar a esa colectividad<sup>37</sup>.

Sobre tales argumentos, la Sala estima oportuno señalar que en el marco del Estado Social de Derecho, una manifestación como la traída a colación por algunos Concejales es abiertamente inconstitucional y escapa del ámbito de competencia de los funcionarios públicos, los cuales han jurado cumplir la Constitución y las leyes, y con ello garantizar que el ejercicio de sus funciones esté acorde con el ordenamiento jurídico.

Esto es relevante, precisamente porque uno de los parámetros bajo el cual aquí se ha examinado la constitucionalidad del acto demandando consiste en determinar el propósito buscado por la medida que incluye connotaciones religiosas, a fin de comprobar que tales connotaciones no son las *únicas y necesarias*.

Se deja a salvo que, finalmente, la motivación del Acuerdo descansó en aspectos seculares predominantes y verificables. No obstante, debe recordarse que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 122 Superior, ningún servidor público puede *«ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben»*; por consiguiente, ¿qué es *«cumplir la Constitución»*, si no precisamente garantizar lo que en ella está escrito?: **la efectividad de los principios (pluralismo), deberes (Estado no confesional) y derechos (igualdad, libertad de cultos).**

#### **IV.7.4. La decisión**

---

<sup>37</sup> Folio 25.

En este orden de ideas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

### **F A L L A**

**REVÓCASE** la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala 10 de Descongestión, por medio de la cual declaró la nulidad parcial del acto acusado y, en su lugar, se dispone:  
**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de agosto de 2018.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ    MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
**Presidente**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ        ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**