



JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO
 ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA DE
 INDIAS

Cartagena de Indias D.T. y C., veintiuno (21) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Medio de Control : Nulidad
 Radicación : Proceso No. 13001-33-33-011-2016-00059-00
 Demandante : MIGUEL ÁNGEL GARCÉS VILLAMIL Y FERNANDO BORDA CASTILLA
 Demandado : DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
 Sentencia No. : 2017-051 SN
 Tema : Libertad religiosa y neutralidad religiosa del Estado.

1. ANTECEDENTES

MIGUEL ÁNGEL GARCÉS VILLAMIL Y FERNANDO BORDA CASTILLA, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad, presentaron demanda contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS a la que se imprimió el trámite del proceso declarativo ordinario y ha agotado todas sus etapas.

2. LA DEMANDA

Los elementos esenciales de la demanda son los siguientes:

2.1 PRETENSIONES

La parte demandante pretende que se declare la nulidad de los artículos primero, segundo, quinto y la expresión "religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad" del artículo tercero del Acuerdo No. 005 de 2007 del Concejo Distrital de Cartagena de Indias.

2.2 NORMAS VIOLADAS

Como normas violadas la parte actora enuncia las siguientes:

Artículos 1º, 7, 15, 16, 18, 19 y 68 de la Constitución Política.

2.3 CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La parte accionante argumentó que los preceptos demandados vulneran los artículos 1º, 7, 15, 16, 18, 19 y 68, cargos que sustentó en los siguientes argumentos:

- Artículo 15 que consagra el derecho a la intimidad: Señala que con la expedición de las disposiciones cuestionadas, el Estado irrumpe en la intimidad de los ciudadanos en su familia y todos los ámbitos laborales existentes en la ciudad para exigir la

JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA DE
INDIAS

realización de una oración que permita recuperar principios religiosos. Se trata de una intromisión inconstitucional e ilegal que busca imponer unas creencias particulares como un principio orientador de la vida de la comunidad.

- Artículo 16 que establece el derecho al libre desarrollo de la personalidad: Aduce que se desconoce abiertamente el derecho de cada individuo a determinar de manera autónoma su vida y elegir de qué manera inicia sus actividades familiares y laborales.
- Artículo 18 que consagra el derecho a la libertad de conciencia: La realización de la práctica de la oración diaria para iniciar actividades laborales obliga a las personas a revelar sus convicciones o creencias en contra a su derecho a la libertad de conciencia, toda vez que si participa en la oración será tenido como fiel o creyente y a contrario sensu como no creyente.
- Artículo 68: Obligar a los estudiantes de establecimientos educativos de una ciudad a realizar actividades diarias de oración al inicio de actividades va en contra de éste precepto que expresa claramente que en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.
- Artículos 1º y 9: estos cánones consagran al Estado Colombiano como pluralista y garante e cultos, como un estado laico que no participa, divulga o promueve a las religiones como una de sus funciones, neutralidad que fue inobservada con los artículos demandados.
- Artículo 7 que establece el principio de respeto y la promoción por la diversidad étnica y cultural, el cual se quebranta cuando el Estado impulsa actividades de tipo religioso, sin tener en cuenta las creencias diversas de las minorías.
- Artículos 13 y 19, que consagran los derechos a la igualdad y a la libertad de cultos: al momento en que el acuerdo especifica que los programas masivos de restauración de hogares de Cartagena con conflictos intrafamiliares contarán con jornadas de formación psico-social y espiritual lideradas por las entidades públicas del orden nacional y distrital, ONG dedicadas al tema con el apoyo de las facultades de psicología y trabajo social, sociológico, religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad vulnera el derecho a la igualdad al establecer un trato preferencial por las organizaciones religiosas cristianas en desmedro de las demás confesiones.

4. LA DEFENSA

4.1. DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS

La entidad territorial accionada presentó contestación de la demanda que corre a folios 51 a 62 del expediente.



4.1.1 ACERCA DE LAS PRETENSIONES

La demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones.

4.1.2 EXCEPCIÓN

INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS POR LA PARTE DEMANDANTE

Esta excepción se fundamentó en los argumentos de defensa planteados en la contestación de la demanda, y será definida al resolver el fondo del asunto.

4.1.3 RAZONES DE LA DEFENSA

La apoderada del Distrito argumentó que lo dispuesto en el artículo primero y segundo del Acuerdo 005 de 2007 sobre la práctica de la oración y el abrazo fraterno en los diferentes niveles y actos masivos en sitios públicos, no irrumpe en la intimidad de los ciudadanos y su familia, pues no es una disposición impositiva ni represiva, y tan solo se refiere a garantizar unos parámetros de conductas y de convivencia para rescatar la sociedad degradada por fenómenos como la violencia, el respeto social, y buena conducta, propiciando la práctica de valores y principios que la cimente en una cultura de paz y tolerancia.

Indicó, de igual forma, que no se quebranta el artículo 68 Superior por el hecho de instaurar actividades diarias de oración en los centros educativos al inicio de la jornada, al igual que en lugares públicos, pues el Estado otorga la potestad a los padres de los menores de elegir si sus hijos recibirán educación religiosa.

Continuó señalando que es innegable que el sentir del pueblo es religioso, por lo que ignorar o rechazar eso es negar la identidad de los colombianos, específicamente de los cartageneros, y que en tal medida el Estado no puede ir en contravía del pueblo expidiendo normas de cualquier naturaleza que vayan en perjuicio de la ciudadanía en general, adicional a ello la Ley 133 de 1994 garantiza y no excluye la práctica, individual o colectivamente, en privado o en público, actos de oración y culto, conmemorar sus festividades, y no ser perturbada en el ejercicio de sus derechos.

Agregó que los artículos demandados no desconocen la diversidad étnica y cultural del pueblo cartagenero, sino que garantizan los derechos y libertades tanto a la identidad cultural, religiosa y a su diversidad étnica y cultural.

Con sustento en lo anterior, acotó que ordenar la nulidad del Acuerdo 005 de 2007 en sus apartes demandados atentaría contra los derechos de la ciudadanía a poder confesar su credo religioso, pues excluir y limitar estas prácticas violaría la libertad religiosa y de cultos, y de igual forma desconocería la soberanía popular, los sentimientos religiosos del pueblo, la tradición cultural del mismo.



4.2. COADYUVANTE

El señor HÉCTOR SEGUNDO PÉREZ FERNÁNDEZ, coadyuvante de la parte demandada, contestó la demanda en forma extemporánea.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro de la Audiencia Inicial realizada el día 17 de marzo de 2017, las partes demandante y demandada presentaron alegatos de conclusión de manera oral, insistiendo en los argumentos planteados en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente.

Así mismo, el coadyuvante alegó que el Acuerdo 005 de 2007 no desconoce ningún derecho constitucional, pues por el contrario surge con el fin de desarrollar políticas orientadoras no coercitivas, represivas, sancionatorias o discriminatorias, en aras de velar por el respeto de normas de conducta y convivencia ciudadana, y que incentiva la práctica de la oración sin limitar a un credo especial, sino generalizando el campo de las religiones en virtud de lo dispuesto por la Carta Política y la ley.

Así mismo, señaló que no puede desconocerse que Colombia no es un estado ateo, agnóstico, indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos.

Finalmente, adujo que el Acuerdo aludido reconoce que las entidades religiosas juegan un papel fundamental como orientación en la política pública y que brindan un trascendental aporte al bien común, por lo que de decretar su nulidad conllevaría una grave violación a la libertad religiosa y de cultos predicada en el artículo 19 de la Constitución Nacional, de igual forma desconocería la soberanía popular, los sentimientos religiosos del pueblo, la tradición cultural del mismo.

6. CONCEPTO DE LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público conceptuó que se debe declarar la nulidad del artículo 5 del Acuerdo 005 de 2007 y de la expresión "*religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad*" del artículo 3º ibídem, por vulnerar la libertad e igualdad religiosa consagrada en la Constitución.

De otro lado, adujo que debe negarse la pretensión nulitatoria respecto de los artículos 1 y 2 de ese acuerdo, por considerar que tales preceptos simplemente fomentan en forma genérica la oración, sin imponer o favorecer ningún culto religioso en particular.

7. CONSIDERACIONES

Pasa el Despacho a formular y resolver el problema jurídico y a pronunciarse acerca de las pretensiones de la demanda.



7.1 PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde establecer si los artículos primero, segundo, quinto y la expresión "*religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad*" del artículo tercero del Acuerdo No. 005 de 2007, vulneran los artículos 1º, 7, 15, 16, 18, 19 y 68 de la Constitución Política, que consagran los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, a la libertad religiosa, y los principios de respeto al pluralismo y a la diversidad étnica y cultural de la Nación.

7.2 SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO

El demandante solicita se declare la nulidad de los siguientes preceptos del Acuerdo 005 de 2007 del Concejo Distrital de Cartagena de Indias:

- *"Artículo 1.- Establézcase como orientación fundamental para la recuperación de los principios religiosos en la ciudad de Cartagena, la práctica de la oración, el abrazo fraterno al inicio de todas las actividades diarias en las entidades del gobierno local, empresas públicas y privadas, instituciones educativas, comandos y estaciones de política (sic), batallones militares, asambleas y juntas directivas de empresas, centros comerciales y emisoras, estaciones de taxis, organizaciones gremiales, asociaciones y en familia".*
- *"Artículo 2.- Establézcase en la fecha de la Fundación de Cartagena, la práctica de la oración por la ciudad, mediante actos masivos en sitios públicos con la participación organizada de las diferentes denominaciones religiosas con presencia en nuestra ciudad."*
- La expresión "*religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad*" del artículo 3 ibídem, cuyo texto se transcribe:
 - "Artículo 3.- Establézcase un programa masivo de restauración de los hogares de Cartagena con conflictos intrafamiliares, mediante jornadas de formación psico-social y espiritual lideradas por las entidades públicas del orden nacional y distrital y ONGS dedicadas al tema con el apoyo de las facultades de psicología y trabajo social, sociológico, **religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad.**"*
 - "Artículo 5.- Establézcanse en las instituciones educativas, públicas y privadas de nivel pre-escolar, básica primaria y básica secundaria, la obligación de la formación diaria de sus estudiantes, docentes y personal administrativo, en la cual además de la práctica del principio de la oración y el abrazo fraterno, previsto en el artículo primero de este acuerdo, se izarán las banderas y se entonararán las notas de los himnos patrios de Colombia y Cartagena de Indias."*

Como sustento de la pretensión de nulidad, la parte accionante aduce que las normas cuestionadas vulneran los artículos 1º, 7, 15, 16, 18, 19 y 68 de la Constitución Política, que



consagran los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, a la libertad religiosa, y los principios de respeto al pluralismo y a la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Con miras a resolver sobre la legalidad de los preceptos demandados, debe precisarse en primer lugar que la Constitución de 1991 estableció un Estado laico caracterizado por una separación entre el Estado y las Iglesias, consagrando así una estricta neutralidad en materia religiosa que se erige en el mecanismo para asegurar el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas.

Ciertamente, mientras que la Constitución de 1886 garantizaba la libertad de cultos pero subordinándola a la conformidad del culto respectivo con la moral cristiana, la Constitución de 1991 instauró la plena libertad religiosa, y la igualdad de derecho de todas las confesiones religiosas frente al Estado y frente al ordenamiento jurídico, excluyendo entonces la preeminencia de cualquier confesión religiosa.

Así mismo, se resalta que la Carta Política de 1991 establece el carácter pluralista del Estado Social de Derecho colombiano, del cual el pluralismo religioso es uno de los componentes más importantes.

En torno de este tema, se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-817 de 2011, con ponencia del doctor Luís Ernesto Vargas Silva, precisando los criterios jurisprudenciales relativos a las prohibiciones y restricciones que limitan las actuaciones del Estado con miras a la garantía del principio de neutralidad y de la libertad e igualdad religiosa:

El Estado tiene prohibido, por mandato de la Constitución (i) establecer una religión o iglesia oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión o (iii) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un Estado liberal no confesional. No obstante tampoco puede el Estado (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; ni (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. Esto desconocería el principio de neutralidad que ha de orientar al Estado, a sus órganos y a sus autoridades en materias religiosas.

Desde esta perspectiva, resulta claro que la expedición de un acto de carácter general en donde se pretende instaurar la costumbre de la oración, no puede ser un asunto de Estado, en este caso representado por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, pues ello quebranta los principios de laicidad y neutralidad religiosa del Estado e implica una extralimitación en el ejercicio de sus funciones en tanto interfiere con las creencias individuales, íntimas y particulares de las personas, con mayor gravedad en tanto pretende su aplicación en colegios e instituciones educativas en donde afectarían a menores de edad.



En efecto, el Concejo Distrital de Cartagena, al establecer en los artículos 1º, 2º y 3º del Acuerdo 005 de 2007 la práctica de la oración al inicio de todas las actividades diarias en las entidades del gobierno local, empresas públicas y privadas, instituciones educativas, desconoció la naturaleza laica y pluralista del Estado colombiano, que conlleva el deber de mantener la neutralidad frente a las diversas manifestaciones religiosas, y a velar por garantizar el respeto de las diversas cosmovisiones, no sólo frente a los creyentes de las diversas confesiones religiosas, sino también respecto de quienes no profesan fe religiosa alguna.

Ello, como quiera que el establecer a través de un Acuerdo Distrital un acto de innegable carácter religioso, como lo es la oración, implica una intromisión en un ámbito del cual el Estado debe mantenerse separado en virtud del principio de estricta neutralidad en materia religiosa, consagrado por la Constitución, inobservando por contera los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de culto.

Ciertamente, al estatuir la oración diaria, el Concejo Distrital incurrió en una de las conductas que de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional condensados en la Sentencia C-817 de 2011 están prohibidas al Estado en materia religiosa, puntualmente la de "**(iv) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa (...)**".

Obsérvese que, particularmente, en los artículos 1º y 5º cuestionados, se establece la oración como una práctica diaria en términos imperativos, cuando la decisión de orar o no, o de participar en oraciones públicas pertenece a la esfera íntima de cada persona, quien estará en libertad de realizarla o no, en forma individual o junto a otras personas que también deseen hacerlo, pero sin que el Estado se inmiscuya en tales asuntos y mucho menos estableciendo la oración en forma tan general como en los preceptos demandados, mediante los cuales, se reitera, se dispuso realizarla "*al inicio de todas las actividades diarias en las entidades del gobierno local, empresas públicas y privadas, instituciones educativas ...*".

En cuanto al argumento de que el establecimiento por parte de una autoridad distrital de la práctica de la oración obedece al reconocimiento de que el sentir del pueblo colombiano en general, y cartagenero en particular, es religioso, resulta pertinente precisar que no puede pasarse por alto que el principio de laicidad y los derechos a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de culto no pueden ser limitados o inobservados por las concepciones prevalentes en las mayorías, tal y como lo puntualizó la Corte Constitucional en la sentencia C-350 de 1994, con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero.

En efecto, la costumbre de la oración no puede tenerse como elemento cultural generalizado de forma que puedan las autoridades locales de carácter civil imponer su ejercicio de manera obligatoria, desconociendo la libertad de creencias y efectivamente creando escenarios en donde se revelen o generen molestia tales como las actividades en establecimientos públicos o abiertos al público.

De otro lado, en lo que respecta a la expresión "**religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad**" del artículo tercero del Acuerdo 005 de 2007, el Despacho advierte que conlleva una clara manifestación de una preferencia del Estado en asuntos religiosos, a favor de las religiones cristianas, imparcialidad que no sólo quebranta



el principio de laicidad y neutralidad estatal, sino que viola la igualdad religiosa establecida por la constitución, y discrimina abiertamente a las confesiones no cristianas.

En ese sentido se destaca que ese aparte normativo implica un tratamiento discriminatorio injustificado, en tanto confiere un trato privilegiado para los cristianos, sin que exista una justificación constitucional para ello.

Con este aparte normativo, el Concejo incurrió en otra de las conductas que de acuerdo a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional condensados en la Sentencia C-817 de 2011 están prohibidas al Estado en materia religiosa, puntualmente la de **"(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."**

En torno de este tema ha precisado el Máximo Tribunal de lo Constitucional lo siguiente:

"De acuerdo con esa previsión, se presume la inconstitucionalidad de las medidas legales y administrativas que confieran un tratamiento distinto entre personas y situaciones de hecho, que esté fundada exclusivamente en la pertenencia a un credo particular o la negativa a practicarlo. Ello debido a que esa actuación estatal es abiertamente contraria a su naturaleza laica y al contenido y alcance del pluralismo religioso.

14. La misma jurisprudencia ha enfatizado, en cuanto al deber de neutralidad, que el mismo conlleva la prohibición estatal de alentar u otorgar un trato más beneficioso o desfavorable, a un credo en específico, fundado en esa misma condición. Este deber, como lo ha explicado la jurisprudencia, no es incompatible con el reconocimiento jurídico y la garantía de la práctica religiosa, en tanto expresión de la libertad individual, sino que solo exige que la pertenencia de una persona o situación a un credo particular no sirva de fundamento para conferir un tratamiento más favorable – o perjudicial – que el que resultaría aplicable en caso que no concurriera la práctica de ese culto religioso específico. Del mismo modo, es contrario al deber de neutralidad que una actividad estatal se explique o fundamente en razón exclusiva de un credo particular o, en general, en la promoción de la práctica religiosa."¹

Así las cosas, a la luz de las anteriores consideraciones y una vez confrontadas los preceptos demandados con las normas constitucionales aplicables, considera el Despacho que se hace evidente la vulneración de las disposiciones de orden superior invocadas en la demanda.

Por tal razón, se declarará la nulidad de los artículos primero, segundo y quinto del Acuerdo No. 005 de 2007, así como de la expresión *"religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad"* del artículo tercero de dicho acuerdo.

Resta precisar que la declaratoria de nulidad no implica o conlleva una descalificación de la práctica de la oración ni su prohibición en las actividades diarias de los establecimientos y

¹ Corte Constitucional, sentencia C-817 de 2011, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA DE
INDIAS

entidades públicas o privadas del Distrito de Cartagena, pues ello sería contrario al respeto de la libertad religiosa, a la libertad de conciencia y de cultos, al libre desarrollo de la libertad y a la intimidad. Lo que infringe la constitución es el establecimiento de la práctica de la oración por parte del Estado, pero nada obsta para que las personas que participan de actividades públicas o privadas en la ciudad realicen, si a bien lo tienen y en el marco del respeto de los derechos y creencias de los demás, oraciones u otras prácticas religiosas de las cuales podrán participar libremente todas las personas de acuerdo con sus creencias.

8. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Primero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena de Indias, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad de los artículos primero, segundo y quinto y de la expresión "*religiosas de todas las denominaciones cristianas existentes en la ciudad*" del artículo tercero del Acuerdo No. 005 de 2007 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena "*Por medio del cual se adiciona el libro cuarto título I capítulo III (de las relaciones de vecindad y comportamientos sociales del Acuerdo 024 de diciembre 27 de 2004) normas de conducta y convivencias ciudadanas*".

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia remítase copia de ella al Concejo Distrital de Cartagena.

TERCERO: En firme este fallo, envíese el expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito de esta ciudad para su archivo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA VERGARA GARCÍA
Juez

Bvg/vcg