



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015)

Radicación interna: 2214

Número Único: 11001-03-06-000-2014-00124-00

Referencia: Libertad de cultos y libertad religiosa. Personería jurídica especial de las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas y de sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros.

El Ministro del Interior consulta sobre algunos temas atinentes a la regulación y al reconocimiento de personería jurídica especial a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas y a sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros.

I. ANTECEDENTES

Anota el Ministro que existen aspectos relacionados con el reconocimiento de personería jurídica especial a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas y a sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, así como con su funcionamiento, que no están definidos con claridad por el ordenamiento jurídico.

Explica que el reconocimiento está sujeto al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 133 de 1994 y sus decretos reglamentarios, pero existen vacíos normativos.

Echa de menos que no se exija un número mínimo de miembros ni para constituir ni para conservar la personería jurídica.

Sobre los representantes legales, señala que corresponde a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior verificar e inscribir las respectivas designaciones

pero acusa que posteriormente al vencimiento del período estatutario, en algunos casos se omite designar nuevos.

Advierte la ausencia de norma que prevea que el Ministerio pueda requerir de manera oficiosa a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas y a sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, para que adopten o presenten reformas cuando se advierta que las normas estatutarias no se adecuan a las normas constitucionales y legales vigentes.

También precisa que la normativa no establece un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los dignatarios de las juntas u órganos representativos de tales entidades.

Finalmente dice que no existe disposición que otorgue al Ministerio del Interior la competencia de inspección, control y vigilancia de las entidades religiosas y se cuestiona si sería aplicable el régimen de las entidades sin ánimo de lucro previsto en el Decreto 1318 de 1988.

Así las cosas, formula las siguientes **PREGUNTAS**:

“4.1. Normativamente es posible establecer respecto de las entidades a que se refiere la Ley 133 de 1994:

a. ¿Causales de suspensión o cancelación administrativa de la personería jurídica otorgada a tales entidades?

b. ¿La exigencia de un número mínimo de miembros para la constitución y permanencia de tales entidades?

c. ¿Un régimen de inhabilidades y/o incompatibilidades para quienes son designados dignatarios de las juntas u órganos representativos o de control interno de esas entidades?

En cada caso en que sea positiva la respuesta, ¿puede hacerse ello por vía reglamentaria de la Ley 133 de 1994 u otra norma, o debe hacerse mediante ley, ordinaria o estatutaria?

4.2. No existiendo funciones especiales de inspección, control y vigilancia asignadas al Ministerio del Interior respecto de dichas entidades:

a. ¿Rigen para las mismas las competencias y funciones generales asignadas en la materia a gobernaciones y alcaldías respecto de entidades sin ánimo de

lucro, con el alcance previsto para las mismas, o se requeriría establecer tales funciones mediante la expedición de una normatividad especial?

En caso de que se requiera la expedición de normatividad especial, ¿puede hacerse ello por vía reglamentaria de la Ley 133 de 1994 u otra norma, o debe hacerse mediante ley, ordinaria o estatutaria?

b. O, en virtud de lo establecido en el artículo 189 numeral 26 de la Constitución Política, y en la Ley 22 de 1987, ¿el Gobierno Nacional puede delegar tal función en los Gobernadores y en el Alcalde Mayor de Bogotá, y, en tal evento, bajo qué condiciones?

4.3. ¿Puede el Ministerio del Interior exigir a las entidades a que se refiere la Ley 133 de 1994, reconocidas en cualquier tiempo, que deben reformar sus estatutos para ajustarlos a las exigencias emanadas directamente de la Constitución Política, cuando quiera que por omisión en los estatutos, o por cláusulas expresas, se viole algún precepto constitucional? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir al efecto?

4.4. ¿Puede el Ministerio del Interior exigir a las entidades a que se refiere la Ley 133 de 1994, reconocidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1319 de 1998, que deben reformar sus estatutos para adecuarlos a las exigencias de ese decreto o a las normas que lo modifiquen, sustituyan o reformen? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir al efecto?

4.5. ¿Puede aplicar el Ministerio del Interior los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-621 de 2003, para suplir el vacío de representación legal una vez el período del representante legal esté vencido? ¿en qué condiciones procedería ello, teniendo en cuenta las particularidades del régimen legal y de gestión de las entidades religiosas?"

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el Ministro, la Sala se ocupará de los siguientes puntos: i) legislación sobre libertad religiosa y de cultos en Chile, España y México ii) la libertad religiosa en normas internacionales, iii) la regulación de la libertad religiosa y de cultos en Colombia iv) la reserva de ley estatutaria, v) diferentes ámbitos de regulación, vi) la personería jurídica de las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas y de sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, vii) la inspección, vigilancia y control, viii) la Ley 4 de 1913 y ix) análisis concreto.

A. Legislación sobre libertad religiosa y de cultos en Chile, España y México

La Constitución Política de la República de Chile prescribe:

"Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

6°. La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.

Las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos y sus dependencias bajo las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas.

Las iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto tendrán los derechos que otorgan y reconocen, con respecto a los bienes, las leyes actualmente en vigor. Los templos y sus dependencias, destinados exclusivamente al servicio de un culto, estarán exentos de toda clase de contribuciones;

Por su parte la Ley 19.638 contempla:

"Artículo 1°. El Estado garantiza la libertad religiosa y de culto en los términos de la Constitución Política de la República.

Artículo 2°. Ninguna persona podrá ser discriminada en virtud de sus creencias religiosas, ni tampoco podrán éstas invocarse como motivo para suprimir, restringir o afectar la igualdad consagrada en la Constitución y la ley.

Artículo 3°. El Estado garantiza que las personas desarrollen libremente sus actividades religiosas y la libertad de las iglesias, confesiones y entidades religiosas.

Artículo 4°. Para los efectos de esta ley, se entiende por iglesias, confesiones o instituciones religiosas a las entidades integradas por personas naturales que profesen una determinada fe.

Artículo 5°. Cada vez que esta ley emplea el término "entidad religiosa", se entenderá que se refiere a las iglesias, confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto.

Capítulo II Libertad religiosa y de culto

Artículo 6°. La libertad religiosa y de culto, con la correspondiente autonomía e inmunidad de coacción, significan para toda persona, a lo menos, las facultades de:
a) Profesar la creencia religiosa que libremente elija o no profesar ninguna; manifestarla libremente o abstenerse de hacerlo; o cambiar o abandonar la que profesaba; b) Practicar en público o en privado, individual o colectivamente, actos de oración o de culto; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos; observar su

día de descanso semanal; recibir a su muerte una sepultura digna, sin discriminación por razones religiosas; no ser obligada a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales y no ser perturbada en el ejercicio de estos derechos; c) Recibir asistencia religiosa de su propia confesión donde quiera que se encuentre. La forma y condiciones del acceso de pastores, sacerdotes y ministros del culto, para otorgar asistencia religiosa en recintos hospitalarios, cárceles y lugares de detención y en los establecimientos de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad, serán reguladas mediante reglamentos que dictará el Presidente de la República, a través de los Ministros de Salud, de Justicia y de Defensa Nacional, respectivamente; d) Recibir e impartir enseñanza o información religiosa por cualquier medio; elegir para sí -y los padres para los menores no emancipados y los guardadores para los incapaces bajo su tuición y cuidado-, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, y e) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas, de conformidad con el ordenamiento jurídico general y con esta ley.

Artículo 7°. En virtud de la libertad religiosa y de culto, se reconoce a las entidades religiosas plena autonomía para el desarrollo de sus fines propios y, entre otras, las siguientes facultades: a) Ejercer libremente su propio ministerio, practicar el culto, celebrar reuniones de carácter religioso y fundar y mantener lugares para esos fines; b) Establecer su propia organización interna y jerarquía; capacitar, nombrar, elegir y designar en cargos y jerarquías a las personas que correspondan y determinar sus denominaciones, y c) Enunciar, comunicar y difundir, de palabra, por escrito o por cualquier medio, su propio credo y manifestar su doctrina.

Capítulo III Personalidad jurídica y estatutos

Artículo 8°. Las entidades religiosas podrán crear personas jurídicas de conformidad con la legislación vigente. En especial, podrán: a) Fundar, mantener y dirigir en forma autónoma institutos de formación y de estudios teológicos o doctrinales, instituciones educacionales, de beneficencia o humanitarias, y b) Crear, participar, patrocinar y fomentar asociaciones, corporaciones y fundaciones, para la realización de sus fines.

Artículo 9°. Las asociaciones, corporaciones, fundaciones y otros organismos creados por una iglesia, confesión o institución religiosa, que conforme a sus normas jurídicas propias gocen de personalidad jurídica religiosa, son reconocidos como tales. Acreditará su existencia la autoridad religiosa que los haya erigido o instituido. Las entidades religiosas, así como las personas jurídicas que ellas constituyan en conformidad a esta ley, no podrán tener fines de lucro.

Artículo 10. Para constituir personas jurídicas que se organicen de conformidad con esta ley, las entidades religiosas deberán seguir el procedimiento que se indica a continuación: a) Inscripción en el registro público que llevará el Ministerio de Justicia de la escritura pública en que consten el acta de constitución y sus estatutos; b) Transcurso del plazo de noventa días desde la fecha de inscripción en el registro,

sin que el Ministerio de Justicia hubiere formulado objeción; o si, habiéndose deducido objeción, ésta hubiere sido subsanada por la entidad religiosa o rechazada por la justicia, y c) Publicación en el Diario Oficial de un extracto del acta de constitución, que incluya el número de registro o inscripción asignado. Desde que quede firme la inscripción en el registro público, la respectiva entidad gozará de personalidad jurídica de derecho público por el solo ministerio de la ley.

Artículo 11. El Ministerio de Justicia no podrá denegar el registro. Sin embargo, dentro del plazo de noventa días contado desde la fecha de ese acto, mediante resolución fundada, podrá objetar la constitución si faltare algún requisito. La entidad religiosa afectada, dentro del plazo de sesenta días, contado desde la notificación de las objeciones, deberá subsanar los defectos de constitución o adecuar sus estatutos a las observaciones formuladas. De la resolución que objete la constitución podrán reclamar los interesados ante cualquiera de las Cortes de Apelaciones de la región en que la entidad religiosa tuviere su domicilio, siguiendo el procedimiento y plazos establecidos para el recurso de protección.

Artículo 12. En los estatutos o normas propias de cada persona jurídica que se constituya en conformidad a las disposiciones de esta ley deberán contenerse aquellos elementos esenciales que la caracterizan y los órganos a través de los cuales actúa en el ámbito jurídico y que la representan frente a terceros. El acta constitutiva contendrá, como mínimo, la individualización de los constituyentes, el nombre de la persona jurídica, sus domicilios y la constancia de haberse aprobado los estatutos. Las personas condenadas por delito que merezca pena afflictiva no podrán suscribir el acta de constitución de la persona jurídica.

Artículo 13. Los ministros de culto de una iglesia, confesión o institución religiosa acreditarán su calidad de tales mediante certificación expedida por su entidad religiosa, a través de la respectiva persona jurídica, y les serán aplicables las normas de los artículos 360, Nº. 1º; 361, Nºs. 1º y 3º, y 362 del Código de Procedimiento Civil, así como lo establecido en el artículo 201, Nº. 2º, del Código de Procedimiento Penal.

(...)

Capítulo V Disolución

Artículo 19. La disolución de una persona jurídica constituida conforme a esta ley podrá llevarse a cabo de conformidad con sus estatutos, o en cumplimiento de una sentencia judicial firme, recaída en juicio incoado a requerimiento del Consejo de Defensa del Estado, el que podrá accionar de oficio o a petición de parte, en los casos que así corresponda. Disuelta la persona jurídica, se procederá a eliminarla del registro a que se refiere el artículo 10º. Disposición final

Artículo 20. El Estado reconoce el ordenamiento, la personalidad jurídica, sea ésta de derecho público o de derecho privado, y la plena capacidad de goce y ejercicio de las iglesias, confesiones e instituciones religiosas que los tengan a la fecha de publicación de esta ley, entidades que mantendrán el régimen jurídico que les es

propio, sin que ello sea causa de trato desigual entre dichas entidades y las que se constituyan en conformidad a esta ley.'

En el caso de España, la Constitución se refiere al tema de la siguiente manera:

"Artículo 16

1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones."

La Ley Orgánica 7 de 1980 de Libertad religiosa, en lo pertinente prevé:

"Artículo segundo.

Uno. La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:

a) Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.

b) Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades, celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.

c) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

d) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica.

Dos. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener

relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.

Tres. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.

Artículo tercero.

Uno. El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.

(...)

Artículo quinto.

Uno. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia.

Dos. La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.

Tres. La cancelación de los asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme.

Artículo sexto.

Uno. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal.

En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación.

Dos. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general.

Artículo séptimo.

Uno. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.

Dos. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico."

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala:

"Artículo 24. *Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.*

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria."

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece:

"ARTICULO 2o.- *El Estado Mexicano garantiza en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:*

a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.

b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.

c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.

No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.

d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y,

f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

ARTICULO 3o.- El Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de la Constitución, Tratados Internacionales ratificados por México y demás legislación aplicable y la tutela de derechos de terceros.

Párrafo reformado DOF 19-08-2010

El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna.

Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.

Párrafo adicionado DOF 19-08-2010

Los documentos oficiales de identificación no contendrán mención sobre las creencias religiosas del individuo.

(...)

ARTICULO 6o.- Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas se registrarán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan.

Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta ley.

Las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones.

ARTICULO 7o.- Los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa deberán acreditar que la iglesia o la agrupación religiosa:

I. Se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas;

II. Ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República;

III. Aporta bienes suficientes para cumplir con su objeto;

IV. Cuenta con estatutos en los términos del párrafo segundo del artículo 6o.; y,

V. Ha cumplido en su caso, lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Constitución.

Un extracto de la solicitud del registro al que se refiere este precepto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 8o.- Las asociaciones religiosas deberán:

I. Sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, y respetar las instituciones del país;

Fracción reformada DOF 24-04-2006

II.- Abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos;

Fracción reformada DOF 24-04-2006, 19-08-2010

III. Respetar en todo momento los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como fomentar el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país, y

Fracción adicionada DOF 24-04-2006. Reformada DOF 19-08-2010

IV. Propiciar y asegurar el respeto integral de los derechos humanos de las personas.

Fracción adicionada DOF 19-08-2010

ARTICULO 9o.- Las asociaciones religiosas tendrán derecho en los términos de esta ley y su reglamento, a:

I. Identificarse mediante una denominación exclusiva;

II. Organizarse libremente en sus estructuras internas y adoptar los estatutos o normas que rijan su sistema de autoridad y funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros;

III. Realizar actos de culto público religioso, así como propagar su doctrina, siempre que no se contravengan las normas y previsiones de éste y demás ordenamientos aplicables;

IV. Celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto siendo lícitos y siempre que no persigan fines de lucro;

V. Participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias;

VI. Usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo; y,

VII. Disfrutar de los demás derechos que les confieren ésta y las demás leyes.

(...)

ARTICULO 25.- Corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación la aplicación de esta ley. Las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento.

Las autoridades federales, estatales y municipales no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas.

Las autoridades antes mencionadas no podrán asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público, ni a actividad que tenga motivos o propósitos similares. En los casos de prácticas diplomáticas, se limitarán al cumplimiento de la misión que tengan encomendada, en los términos de las disposiciones aplicables.

ARTICULO 26.- La Secretaría de Gobernación organizará y mantendrá actualizados los registros de asociaciones religiosas y de bienes inmuebles que por cualquier título aquellos posean o administren.

ARTICULO 27.- La Secretaría de Gobernación podrá establecer convenios de colaboración o coordinación con las autoridades estatales en las materias de esta ley.

Las autoridades estatales y municipales recibirán los avisos respecto a la celebración de actos religiosos de culto público con carácter extraordinario, en los términos de esta ley y su reglamento. También deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre el ejercicio de sus facultades de acuerdo a lo previsto por esta ley, su reglamento y, en su caso al convenio respectivo.

ARTICULO 28.- La Secretaría de Gobernación está facultada para resolver los conflictos que se susciten entre asociaciones religiosas, de acuerdo al siguiente procedimiento:

I. La asociación religiosa que se sienta afectada en sus intereses jurídicos presentará queja ante la Secretaría de Gobernación;

II. La Secretaría recibirá la queja y emplazará a la otra asociación religiosa para que conteste en el término de diez días hábiles siguientes a aquél en que fue notificada, y la citará a una junta de avenencia, que deberá celebrarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se presentó la queja;

III. En la junta de avenencia, la Secretaría exhortará a las partes para lograr una solución conciliatoria a la controversia y, en caso de no ser esto posible, la nombren árbitro de estricto derecho; y,

IV. Si las partes optan por el arbitraje, se seguirá el procedimiento que previamente se haya dado a conocer a éstas; en caso contrario, se les dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los Tribunales competentes, en términos del artículo 104, fracción I, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento previsto en este artículo no es requisito de procedibilidad para acudir ante los tribunales competentes.

ARTICULO 29.- *Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere:*

I. Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos;

II. Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo;

III. Adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, por sí o por interpósita persona, bienes y derechos que no sean, exclusivamente, los indispensables para su objeto, así como concesiones de la naturaleza que fuesen;

IV. Promover la realización de conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos;

V. Ejercer violencia física o presión moral, mediante agresiones o amenazas, para el logro o realización de sus objetivos;

VI. Ostentarse como asociación religiosa cuando se carezca del registro constitutivo otorgado por la Secretaría de Gobernación;

VII. Destinar los bienes que las asociaciones adquieran por cualquier título, a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente;

VIII. Desviar de tal manera los fines de las asociaciones que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa

IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político;

X. Oponerse a las Leyes del País o a sus instituciones en reuniones públicas;

XI.- Realizar actos o permitir aquellos que atenten contra la integridad, salvaguarda y preservación de los bienes que componen el patrimonio cultural del país, y que están en uso de las iglesias, agrupaciones o asociaciones religiosas, así como omitir las acciones que sean necesarias para lograr que dichos bienes sean preservados en su integridad y valor;

Fracción reformada DOF 19-08-2010

XII.- Omitir las acciones contempladas en el artículo 12 Bis de la presente ley;
Fracción adicionada DOF 19-08-2010

XIII.- La comisión de delitos cometidos en ejercicio de su culto o en sus instalaciones, y

Fracción adicionada DOF 19-08-2010

XIV. Las demás que se establecen en la presente ley y otros ordenamientos aplicables.

Fracción recorrida DOF 19-08-2010

ARTICULO 30.- La aplicación de las sanciones previstas en esta ley, se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El órgano sancionador será una comisión integrada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación conforme lo señale el Reglamento y tomará sus resoluciones por mayoría de votos;

II. La autoridad notificará al interesado de los hechos que se consideran violatorios de la ley, apercibiéndolo para que dentro de los quince días siguientes al de dicha notificación comparezca ante la comisión mencionada para alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas; y,

III. Una vez transcurrido el término referido en la fracción anterior, haya comparecido o no el interesado, dicha comisión dictará la resolución que corresponda. En caso de haber comparecido, en la resolución se deberán analizar los alegatos y las pruebas ofrecidas.

ARTICULO 31.- Las infracciones a la presente ley se sancionarán tomando en consideración los siguientes elementos:

I. Naturaleza y gravedad de la falta o infracción;

II. La posible alteración de la tranquilidad social y el orden público que suscite la infracción;

III.- Situación económica y grado de instrucción del infractor;

Fracción reformada DOF 19-08-2010

IV. La reincidencia, si la hubiere, y

Fracción reformada DOF 19-08-2010

V. El daño causado.

Fracción adicionada DOF 19-08-2010

ARTICULO 32.- A los infractores de la presente ley se les podrá imponer una o varias de las siguientes sanciones, dependiendo de la valoración que realice la autoridad de los aspectos contenidos en el artículo precedente:

I. Apercibimiento;

II. Multa de hasta veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

III. Clausura temporal o definitiva de un local destinado al culto público;

IV. Suspensión temporal de derechos de la asociación religiosa en el territorio nacional o bien en un Estado, municipio o localidad; y,

V. Cancelación del registro de asociación religiosa.

La imposición de dichas sanciones será competencia de la Secretaría de Gobernación, en los términos del artículo 30.

Cuando la sanción que se imponga sea la clausura definitiva de un local propiedad de la nación destinado al culto ordinario, la Secretaría de Desarrollo Social, previa opinión de la de Gobernación, determinará el destino del inmueble en los términos de la ley de la materia.

Estos ordenamientos jurídicos guardan importantes similitudes con el que impera en nuestro país, particularmente en los siguientes aspectos:

- Reconocen el derecho a la libre manifestación de creencias y al ejercicio de cultos siempre que no se opongan al orden público.
- Protegen la libertad de profesar o no creencias religiosas.
- Garantizan autonomía a las entidades religiosas para definir su estructura y funcionamiento.
- Prevén la posibilidad de reconocer personerías jurídicas a las entidades religiosas.

- Limitan la injerencia del Estado a aquellos casos en que se justifique la necesidad de proteger el orden público y los derechos de terceros.

Empero, a diferencia de Colombia y España¹, la normativa chilena y mexicana no exigen que la libertad religiosa deba ser regulada por un tipo especial de legislación.

B. La libertad religiosa en normas internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 18:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.”

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², artículo 18:

“Artículo 18. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 12:

“ARTÍCULO 12. LIBERTAD DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la

¹ La normativa española contempla que la libertad religiosa y de culto es materia de ley orgánica, al ser considerada expresamente como derecho fundamental y libertad pública.

² Aprobado por la Ley 74 de 1968.

libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como a la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.

4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”³

Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 14:

“Artículo 14. 1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.”⁴

Convenio Europeo de Derechos Humanos:

“Artículo 9. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de

³ Aprobada por la Ley 16 de 1972.

⁴ Aprobada por la Ley 12 de 1991.

la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás.”

Estos instrumentos internacionales, varios aprobados por el Congreso de Colombia, solo justifican la limitación proveniente de la ley en caso de necesidad, siempre y cuando se justifique para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades fundamentales de terceros.

De allí puede extraerse como principio que en materia de libertad religiosa la acción estatal no puede imponer cargas sustanciales a menos que se demuestre que son imperativas para preservar intereses dignos de protección y que se empleen los medios menos restrictivos para lograrlo.⁵

Bien lo dice Ernesto Benda: “El ciudadano tiene frente al Estado una expectativa fundamental de libertad. Se permite a los poderes públicos limitar tal libertad únicamente en la medida en que sea indispensable para proteger intereses públicos.”⁶

C. La regulación de la libertad religiosa y de cultos en Colombia

El artículo 19 del Ordenamiento Superior establece:

“ARTICULO 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.”

⁵ Ver: Carta del 5 de febrero de 2015, dirigida a Brent Steele, Presidente del Comité Judicial del Senado de Indiana, suscrita por: Prof. Daniel O. Conkle, Prof. Douglas Laycock Indiana University Maurer School of Law, University of Virginia School of Law, Prof. Edward McGlynn Gaffney, Prof. Richard W. Garnett Valparaiso University School of Law Notre Dame University Law School, Prof. Thomas C. Berg, Prof. Carl H. Esbeck University of St. Thomas (Minnesota) University of Missouri School of Law, Prof. Marie A. Failinger, Prof. Robert P. George Hamline University School of Law Princeton University, Harvard University Law School, Prof. Mary Ann Glendon, Prof. Christopher C. Lund Harvard University Law School, Wayne State University Law School, Prof. Michael W. McConnell, Prof. Michael J. Perry Stanford University Law School, Emory University School of Law, Prof. Frank S. Ravitch, Prof. Mark S. Scarberry Michigan State University College of Law, Pepperdine University School of Law, Prof. Gregory C. Sisk y Prof. Robin Fretwell Wilson University of St. Thomas (Minnesota), University of Illinois College of Law. (A propósito de la discusión de un polémico proyecto de ley en el estado de Indiana, cuyo desarrollo ulterior llevó a varias políticas que protegieron a las minorías sexuales de posibles abusos de la libertad religiosa y de cultos en los Estados Unidos de América.)

⁶ Benda, Ernesto. El Estado Social del Derecho en: Manual de Derecho Constitucional. segunda edición, Marcial Pons, Madrid - Barcelona, 2001. página 509.

La jurisprudencia constitucional⁷ sostiene que la libertad de cultos en cuanto vinculada a la libertad de religión comprende un ámbito que no sólo implica la celebración de los ritos o prácticas religiosas, sino que se extiende al reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y confesiones, el valor especial de sus ritos relacionados con el estado civil de las personas, el alcance y límites de las decisiones de sus órganos internos, las prácticas y la enseñanza, las condiciones para acreditar la idoneidad profesional de sus autoridades y las relaciones con la autoridad civil.

Afirma que la libertad religiosa tiene como límites los establecidos por la ley para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos y los derechos y libertades fundamentales de los demás⁸; también aclara que el Constituyente no consagró la libertad religiosa, en lo que respecta a sus manifestaciones externas, como un derecho absoluto, y la condiciona al acatamiento de la Constitución y de la ley, al respeto de los derechos ajenos y al no abuso de los propios.

Es así que en la sentencia T- 430 de 1993, la Corte señala:

"El artículo 19 de la Constitución no señala cuáles son los límites externos del ejercicio del derecho a la libertad religiosa. Este silencio del constituyente no debe llevarnos a creer que el derecho a profesar y difundir libremente la religión es absoluto e incondicional. En el Estado de Derecho, hay tres principios que rigen la libertad de las personas, dentro de los cuales debe encuadrarse siempre el ejercicio de la libertad religiosa:

a) El de sujeción al ordenamiento jurídico, que el artículo 4o. de la Constitución consagra al estatuir que "es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes..."

b) El de la buena fé, que el artículo 83 de la Constitución consagra al establecer que "las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fé, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas"; y,

c) El de la responsabilidad, que el artículo 6o. de la Constitución recoge al disponer: "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes".

De esa manera, aplicando estos principios al derecho a la libertad religiosa, las personas que en Colombia profesan y difunden una religión están obligadas: a cumplir

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-088 de 1994 por la cual se efectuó la revisión previa de la Ley 133 de 1994.

⁸ Esta previsión viene consagrada en: i) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 18, ii) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 12, iii) Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 14 y iv) Convenio Europeo de Derechos Humanos, Artículo 9.

lo que el derecho positivo manda, mientras sea justo y posible; a no hacer lo que jurídicamente está prohibido; a comportarse lealmente con el Estado y con sus conciudadanos, y a someterse a las consecuencias jurídicas de sus actos ilícitos. La autonomía y la inmunidad del hombre en materia religiosa, tienen pues, unos límites que se deben cumplir. De ellos, unos son intrínsecos y emanan de la propia esencia del derecho humano a la libertad religiosa; otros son extrínsecos y provienen de los derechos ciertos y prevalentes de la sociedad y de sus miembros.

Así pues, cuando se ejerce el derecho a la libertad religiosa en su ámbito de manifestación o exteriorización, tal ejercicio puede ser limitado por leyes cuyo objeto sea la tutela del orden público o de intereses jurídicos cuya existencia y mantenimiento se estiman indispensables para la existencia, la conservación y el desarrollo de la sociedad."

Por otra parte la sentencia T-658 de 2013 se ocupa de los límites:

"Límites a la autonomía reconocida a las Iglesias y confesiones religiosas

8. Sin embargo, como ocurre con los demás derechos constitucionales, la autonomía reconocida a las Iglesias en la gestión de sus asuntos internos y en la relación con sus miembros no es absoluta. El legislador se ocupó de definir en abstracto sus límites en el artículo 4º de la Ley 133 de 1994 al señalar que: "(e) 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". Por su parte la Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad condicionada de este artículo, precisó que "el orden público como límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa, hay que concebirlo como medio para lograr el orden social justo al que se refiere la Carta de 1991, tanto en su preámbulo como en su artículo segundo. Este orden social justo (...) se funda en el legítimo ejercicio de los derechos constitucionales y en el cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho".

En definitiva, en el orden constitucional vigente todas las Iglesias y confesiones religiosas pueden ejercer su autonomía dentro del marco trazado por el respeto a los derechos fundamentales de las personas y el cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho.

Es de anotar que la Ley 133 de 1994 "[p]or la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política" regula en 19 artículos lo atinente al derecho de libertad religiosa, la personería jurídica de las iglesias y confesiones religiosas y su autonomía.

El proyecto que dio origen a la ley tuvo control previo de la Corte Constitucional por corresponder a una de las materias que deben ser reguladas por leyes estatutarias de conformidad con lo dispuesto por el artículo 152 de la Carta Política, pues se

refiere a la libertad de religión y de cultos, que hace parte de las libertades públicas previstas en el Capítulo Primero del Título Segundo de la Constitución sobre los derechos fundamentales.

En efecto, en la sentencia C-088 de 1994 la Corte Constitucional se ocupa de la revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 209 Senado. 1 Cámara, legislatura de 1992 "[p]or la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política".

En dicho fallo la corte enfatiza en la existencia de una "competencia legislativa especial en materia de derechos constitucionales fundamentales" y para el caso concluye:

"Sea lo primero advertir que en concepto de esta Corporación es de competencia del legislador el establecimiento de un estatuto normativo que regule las relaciones entre el Estado y las diversas iglesias y confesiones, que pueden existir en el sistema Jurídico, y en general el desarrollo de los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 19 de la Carta, en concordancia con el Preámbulo, con los artículos, 2, 18, 42 incisos 10, 11 y 12, con el artículo 68 inciso cuarto, y con el art. 152 de la Constitución Nacional, y que esta voluntad del Constituyente no queda comprendida únicamente por lo dispuesto de modo específico para la libertad de cultos, prevista en el inciso primero del artículo 19 de la Carta, tal como se verá más adelante.

En este sentido, encuentra la Corte que en nuestro régimen constitucional están sentadas las bases para la conformación del concepto de la personería jurídica especial de las iglesias y confesiones religiosas, que se vincula con los diversos regímenes aplicables a la materia y al tema, con las relaciones entre el Estado y las mismas iglesias y confesiones religiosas, y con las proyecciones jurídicas de las actividades de aquellas. Estas bases se encuentran precisamente en las disposiciones constitucionales que se acaban de destacar, y de ellas depende el desarrollo que pretende el Congreso de la República en el texto del proyecto de ley estatutaria que se examina; además, esta materia se ocupa del régimen del ejercicio específico de las libertades públicas y de los restantes derechos constitucionales fundamentales, con los que se relacionan las iglesias y confesiones religiosas, y presupone la admisión de un régimen especial, diferente del resto de los regímenes que regulan las demás libertades públicas, las sociedades, las asociaciones y las demás personas jurídicas.

(...)

En Colombia, superados otros modelos y regímenes de regulación del asunto y, a partir de la Carta de 1991, la libertad y la igualdad religiosa se transformaron en un derecho constitucional fundamental, y su regulación normativa se consagra en este proyecto de ley estatutaria, que está subordinada únicamente a la Constitución, pues

aparece como una especie de prolongación material de aquélla, por trámite agravado para su expedición, reforma o modificación, y con un régimen de control de constitucionalidad concentrado, forzoso, oficioso, previo e integral que se cumple en esta Corte.

(...)

No se trata de la regulación legal de la libertad de creer o no en una formulación, afirmación, institución, credo, denominación, propuesta, fe, práctica, rito, religión o culto, ni del modo o la intensidad y la extensión de la creencia, sino de su proyección organizada institucionalmente con vocación de respetabilidad; en este sentido, es claro que la libertad de difusión individual de la religión que se profesa, en los términos del artículo 19 de la Carta, es sólo uno de los elementos derivados de la misma, que no está condicionado en nuestro régimen por el reconocimiento institucional de la religión o del culto, mientras que la libertad de religión y de culto hace referencia a una actividad socialmente relevante y jurídicamente organizada.

Por tanto, tal como lo hacen los ponentes, en el proceso legislativo debe advertirse que el proyecto de ley estatutaria de libertad religiosa y de cultos, no se ocupa solamente del punto de la creencia, profesión o difusión, individual o colectiva del culto, sino de la existencia organizada de las iglesias y de las confesiones religiosas como personas jurídicas, con capacidad de producir efectos normativos, fiscales, civiles, subjetivos, personalísimos, de crédito, reales y de derecho público y de cooperación, y de la relación de las personas con aquellas en cuanto a determinadas manifestaciones de la libertad.

En este sentido, se destaca que en las labores del legislador que conducen a la aprobación del proyecto de ley que se examina, también se ha hecho énfasis en la necesidad de establecer expresamente y con independencia del régimen tradicional y general de las personas jurídicas, el marco jurídico de la libertad religiosa que reconozca con detalle la especificidad del fenómeno de la existencia de entidades religiosas, con elementos bien diferentes de las de las demás entidades asociativas de derecho privado o de derecho público.”

Finalmente, esta Sala en concepto del 5 de octubre de 1994 señala que “[l]as actuaciones que adelanten las iglesias y confesiones religiosas con personería jurídica en cumplimiento de su objeto, se rigen por sus propias disposiciones cuando se refieran a misión pastoral en los demás actos deberán someterse al ordenamiento jurídico del Estado.”⁹

D. La reserva de ley estatutaria

La libertad religiosa y de cultos es en sus aspectos sustanciales materia de ley estatutaria y, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, esta Sala

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado 641.

considera que los aspectos accesorios, instrumentales¹⁰ o de detalle pueden ser desarrollados por el legislador ordinario.

Entonces es menester efectuar una interpretación restrictiva en cuanto a la reserva de lo que debe regularse mediante leyes estatutarias, porque una interpretación extensiva convertiría la excepción en regla.¹¹

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-226 de 1994 dice que la necesidad de una ley estatutaria para la regulación de derechos fundamentales recae únicamente sobre los elementos estructurales esenciales, pues la reserva a dicho trámite excepcional no tiene como objeto que a través de ella se deba regular en detalle cada variante de manifestación o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio.

La sentencia C-1338 de 2000 afirma que no toda disposición referente a temas con reserva de ley estatutaria debe ser regulada por este tipo especial de ley, pues con el objeto de dar aplicación al principio de conservación del derecho y para evitar el estancamiento o petrificación de la legislación se ha admitido que la exigencia de ley estatutaria tiene carácter restrictivo.

Por consiguiente solo aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que un derecho fundamental pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante ese trámite especial.

En la providencia C- 756 de 2008, la Corte explica:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber:

i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-515 de 2004.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 1994.

ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. Al respecto, esta Corporación ha aclarado que el "criterio nominal relativo a la denominación que el legislador le da a una ley es insuficiente. El legislador no podría, por ejemplo dictar una ley que regule los principales derechos fundamentales y establezca reglas para su interpretación como si fuera una ley ordinaria, simplemente porque optó por llamarla "Código de Derechos Fundamentales". Por eso, esta Corte ha señalado criterios adicionales al meramente nominal para determinar cuáles son las materias reservadas al legislador estatutario... De la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales". En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria.

iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y,

v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario."

En la sentencia C-748 de 2011 se indica que la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de "todo evento ligado a los derechos fundamentales" sino que abarca "solamente los elementos estructurales esenciales", de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio.

La sentencia 818 de 2011 advierte que en materia de derechos fundamentales el asunto es complejo si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto directa o indirectamente toda regulación se refiere o afecta un derecho fundamental.

Dice la Corte que en tal virtud la jurisprudencia constitucional ha buscado el establecimiento de ciertas reglas que permitan la armonización del artículo 152 con el 150 Superior, de manera tal que se mantenga un amplio margen de regulación por parte del legislador, pero se impida la restricción de mínimos de protección de los derechos fundamentales sin el consenso y el debate político propio de las sociedades democráticas.

En la sentencia C-540 de 2012, la Corte anota que la reserva estatutaria opera en aspectos principales e importantes encaminados a enriquecer el contenido de los derechos fundamentales, que incluyen consideraciones destinadas a definirlos, actualizarlos y ponderar su vigencia, mientras que los aspectos no esenciales o menos relevantes pueden ser regulados mediante leyes ordinarias, como la reglamentación práctica de su aplicación o garantía en casos concretos.

Finalmente, en la sentencia C-511 de 2013, la Corte Constitucional se ocupa de definir el núcleo esencial de los derechos fundamentales como "aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

E. Diferentes ámbitos de regulación

Es de aceptación general que la regulación de los diferentes dominios de la actividad humana tiene, además de los cometidos obvios relativos a garantizar las libertades y los derechos de los seres humanos y fijar los límites dentro de los cuales se ejercen aquellos, una meta propósito que en última instancia defiende a la actividad de que se trate de los efectos corrosivos que sobre sí misma acarrearía la inexistencia de regulación. En efecto quienes se interesan por desarrollar determinadas actividades humanas de manera responsable, suelen interesarse por la existencia de regulación que evite que los desbordamientos protagonizados por actores no cuidadosos terminen por dar al traste con el dominio mismo de las actividades de que se trate.¹²

Las entidades religiosas manifestaron por ejemplo -en audiencia especial convocada por la Sala-, preocupaciones específicas relativas a los problemas de homonimia (que en la regulación general de las personas morales está precisamente tratado), y al manejo de las personerías "extendidas", e interés general en contar con regulaciones virtuosas, claras y estables que garanticen tanto la libertad religiosa y de cultos, sobre lo cual no existen incomodidades, como en relación con la igualdad, terreno en el que la discusión aparece como inacabada. Si se trata, pues, en relación con las entidades religiosas -como lo ha dicho la Corte- "*de su proyección organizada institucionalmente con vocación de respetabilidad*", ha de tenerse en cuenta que la falta de una regulación con las calidades antedichas conspira también contra dicha proyección. Es a las propias religiones a las que interesa la regulación en tanto y en cuanto cualquier desmán en el que a su nombre

¹² Carlos Bernal Pulido en su obra "El noeconstitucionalismo y la normatividad del Derecho" (Universidad Externado de Colombia) reconoce la dificultad de determinar en abstracto el grado de intervención del Estado en las libertades religiosa y de conciencia, dadas las apreciaciones subjetivas del creyente, relativas a su experiencia religiosa.

se incurra atenta precisamente contra su “proyección organizada institucionalmente”, y su “vocación de respetabilidad”.

Dicho esto, y en atención a la diferenciación de aspectos que pueden ser regulados bien sea por leyes estatutarias o por leyes ordinarias, encuentra la Sala que existen al menos cuatro dimensiones en las que se manifiesta la libertad religiosa y de cultos y que pueden ser tratados de diferentes maneras, con la observación de que este concepto se refiere esencialmente a aquellas manifestaciones que trascienden la esfera privada de la persona y que son desempeñadas por las entidades religiosas organizadas como personas jurídicas especiales de acuerdo con la Ley 133 de 1994.

En un primer escenario se encuentra la persona natural, a la que el Estado protege en cuanto a su íntima libertad de escoger en quién o qué creer o incluso no creer, como expresamente lo dispone la Ley 133 de 1994:

“Artículo 6: La libertad religiosa y de cultos garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción, entre otros, los derechos de toda persona:

a). De profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna...”

En las democracias modernas, dice Rajeev Bhargava, el pluralismo exige no solo una separación entre la iglesia y el Estado, sino una neutralidad o distancia por principio -“principled distance”.¹³

En este punto Charles Taylor plantea:

“1. Nadie debe ser coaccionado en materia de religión o de creencias básicas. Esto es lo que normalmente se entiende por libertad religiosa – incluida por supuesto, la libertad de no creer-, o el libre ejercicio de la religión, como lo llama la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.

2. Debe existir igualdad entre personas con diferentes credos o creencias básicas: ninguna perspectiva religiosa y ninguna Weltanschauung (religiosa o arreligiosa) puede tener un estatus privilegiado, y aún menos ser doctrina oficial del Estado.

3. Se debe escuchar a todas las corrientes espirituales y todas deben poder participar en el proceso siempre en marcha por el que la sociedad determina qué metas se propone (su identidad política) y cómo alcanzarlas (el concreto régimen de derechos y privilegios)”¹⁴

¹³ Bhargava, Rajeev. What is secularism for?. Oxford UP, Delhi, India, 1998. Página 586.

¹⁴ Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo. Madrid, España. Trota. Página.39.

Es claro para la Sala, de igual modo, que la íntima convicción religiosa de las personas es un campo en que le está vedado intervenir al Estado, y que no está condicionado en nuestro régimen por el reconocimiento institucional de la religión o del culto.

Lo que sí corresponde al Estado es proveer a que la igualdad jurídica de los ciudadanos, que pertenece también al bien común de la sociedad, jamás, ni abierta ni ocultamente, sea lesionada por motivos religiosos, y a que no se haga discriminación entre ellos, pues “los ciudadanos creyentes y no creyentes concurren como iguales”¹⁵

En un segundo ámbito de la libertad religiosa y de cultos aparece la manifestación en la esfera pública, constituida por ritos, liturgias y oraciones que propician la comunicación de los individuos con su ser superior, y que tiene lugar en los templos o lugares destinados a esas prácticas “cultuales”.¹⁶

Estas manifestaciones, que pueden ser individuales, suelen serlo grupales y desarrollarse bajo formas asociativas más o menos formales o informales y bajo figuras provistas o no de personalidad jurídica, bien sea personería jurídica especial o bien las que tienen personería de derecho privado.

Si bien es cierto el Estado debe permitir que los fieles tomen parte activa en los ritos propios de sus creencias, sin obstáculos ni impedimentos, no podría permanecer pasivo ante situaciones que implicasen daño o amenaza a la vida, la integridad personal o la dignidad de los concurrentes o de terceros.¹⁷ Nuestra jurisprudencia constitucional en sede de tutela resuelve esta tensión apelando a la aplicación de las leyes ordinarias que regulan cada situación, precisamente porque las limitaciones están dadas en los términos del artículo 4° de la Ley 133 de 1994 con referencia al orden público.

De allí que la ley estatutaria, en este caso la Ley 133 de 1994 dispone:

“Artículo 4. 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.”

¹⁵ Calhoun Craig. El Poder de la Religión en la Esfera Pública. Editorial Trotta. Madrid 2011. Página 120.

¹⁶ Fuentes Bajo, G. Las confesiones religiosas, en Curso de Derecho Eclesiástico del Estado, Valencia, España, 1997. Página 202.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-200 de 1995.

A título de ilustración se trae lo dicho por la jurisprudencia constitucional española, dada la semejanza que su ordenamiento guarda con el nuestro:

“(...) ha de tenerse presente que la libertad religiosa y de culto, como así lo declaramos en relación con la libertad ideológica reconocida en el mismo precepto constitucional, «por ser esencial, como hemos visto, para la efectividad de los valores superiores ..., hace necesario que el ámbito de este derecho no se recorte ni tenga más limitación (en singular utiliza esta palabra el art. 16.1 C.E.) en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.”¹⁸

En tal medida, practicar ritos, oraciones o cultos, que hacen parte del núcleo esencial de la libertad religiosa, a la luz de lo estatuido por el artículo 6, literal b) de la Ley 133 de 1994 no puede ser perturbado.

Empero, si el rito, oración, culto, propagación de la doctrina o creencias amenazan o afectan la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos y los derechos y libertades fundamentales de los demás, también resultan aplicables leyes ordinarias, *verbi gratia* el Código Penal (Ley 599 de 2000), para perseguir y sancionar aquellas conductas que pese a su ropaje de religiosidad lleguen a tipificar delitos.

En efecto la protección de la libertad religiosa, en aquellos casos en que los ritos y liturgias no pretenden tener consecuencias civiles, solo demanda que la práctica respectiva respete la normativa general para preservar el orden público que asegure la convivencia en sociedad.

En un tercer dominio están las actividades que son ordinarias y comunes a toda persona moral, y que en el caso de las entidades religiosas dotadas de personalidad jurídica se rigen también en general por las normas que cobijan al conjunto de las personas morales de acuerdo con la actividad de que se trate, pues “las entidades religiosas al igual que todas las personas jurídicas en el Estado colombiano se encuentran sometidas al derecho”¹⁹.

En particular y en dirección a otorgarles a las entidades religiosas elementos diferenciados que atiendan a su vocación de respetabilidad y a su particular importancia en relación con la libertad religiosa y de cultos como “actividad socialmente relevante y jurídicamente organizada”, el legislador estatutario ha abierto un claro espacio en la Ley 133 de 1994 para que aspectos específicos sean tratados de manera especial, con la precisión de que lo especial no necesariamente

¹⁸ Tribunal Constitucional de España. Sentencia 20/1990.

¹⁹ Fernández, Sergio. El principio de neutralidad religiosa en Colombia. Tesis de Grado en la Universidad Externado de Colombia, 2013.

implica que se requiera ley estatutaria *verbi gratia* lo que respecta a ventajas tributarias.

El cuarto dominio -que implica necesariamente la existencia de la entidad religiosa como persona jurídica- está constituido por aquellos ritos y liturgias con consecuencias civiles como los matrimonios, frente a los cuales la ley estatutaria ya ha previsto la posibilidad de celebrar tratados internacionales o convenios de derecho público interno entre el Estado y las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, siempre que tengan personería jurídica especial y que ofrezcan garantía de duración por sus estatutos y número de miembros; en este evento, los ritos y liturgias están sometidos a la reglamentación prevista en los convenios correspondientes.

En el caso de los convenios de derecho público interno es perentorio contar con el control previo de legalidad a cargo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Para la Sala es importante llamar la atención sobre que la celebración de tratados o convenios de derecho público interno con las entidades religiosas es asunto potestativo para el Estado; es decir, el hecho de que una entidad religiosa goce del reconocimiento de personería jurídica especial no le confiere el derecho automático a celebrar convenios o tratados con el Estado.

Es útil anotar que la posibilidad de celebrar convenios también está presente en el derecho español y en una tesitura similar, pues la Ley Orgánica 7 de 1980 reza:

“Artículo séptimo.

Uno. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales.”

F. La personería jurídica de las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas y de sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros

Se encuentra regulada en el Capítulo III de la Ley 133 de 1994 en los siguientes términos²⁰.

²⁰ Este concepto versa exclusivamente sobre “entidades religiosas”. Es entendido que, al igual que ocurre por ejemplo en la legislación española las asociaciones, fundaciones e instituciones creadas por las Iglesias y confesiones para la realización de sus fines culturales y sociales no estrictamente

"CAPÍTULO III.

DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LAS IGLESIAS Y CONFESIONES RELIGIOSAS

ARTÍCULO 9o. *El Ministerio de Gobierno reconoce personería jurídica a las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y, confederaciones y asociaciones de ministros, que lo soliciten. De igual manera, en dicho Ministerio funcionará el Registro Público de entidades religiosas.*

La petición deberá acompañarse de documentos fehacientes en los que conste su fundación o establecimiento en Colombia, así como su denominación y demás datos de identificación, los estatutos donde se señalen sus fines religiosos, régimen de funcionamiento, esquema de organización y órganos representativos con expresión de sus facultades y de sus requisitos para su válida designación.

PARÁGRAFO. *Las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones, pueden conservar o adquirir personería jurídica de derecho privado con arreglo a las disposiciones generales del derecho civil.*

ARTÍCULO 10. *El Ministerio de Gobierno practicará de oficio la inscripción en el registro público de entidades religiosas cuando otorgue personería jurídica a una Iglesia o confesión religiosa, a sus federaciones o confederaciones.*

La personería jurídica se reconocerá cuando se acrediten debidamente los requisitos exigidos y no se vulnere algunos de los preceptos de la presente Ley.

ARTÍCULO 11. *El Estado continúa reconociendo personería jurídica de derecho público eclesiástico a la Iglesia Católica y a las entidades erigidas o que se erijan conforme a lo establecido en el inciso 1o. del artículo IV del Concordato, aprobado por la Ley 20 de 1974.*

Para la inscripción de éstas en el Registro Público de Entidades Religiosas se notificará al Ministerio de Gobierno el respectivo decreto de erección o aprobación canónica.

ARTÍCULO 12. *Corresponde al Ministerio de Gobierno la competencia administrativa relativa al otorgamiento de personería jurídica, a la inscripción en el registro público de entidades religiosas, así como a la negociación y desarrollo de los Convenios Públicos de Derecho Interno."*

religiosos, no son distinguidas como grupo religioso sino más bien como instrumentos para la consecución de los fines de estas, y en consecuencia reguladas por el ordenamiento jurídico general.

Sobre este régimen, la Corte Constitucional en la señalada sentencia C-088 de 1994 anota:

“El capítulo tercero se ocupa de la regulación correspondiente al tema de la personería jurídica de las iglesias y confesiones, y los procedimientos administrativos para su obtención y para la inscripción de la misma.

En este sentido, se observa que según lo dispone el proyecto, el Ministerio de Gobierno reconocerá personería jurídica a las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y confederaciones y asociaciones de ministros, que lo soliciten, y que en dicho ministerio funcionará el Registro Público de Entidades Religiosas. En desarrollo de esta previsión, la petición que debe elevarse deberá ir acompañada de documentos fehacientes, en los que conste la fundación o el establecimiento de la entidad en Colombia, así como su denominación y demás datos de identificación, los estatutos donde se señalen sus fines religiosos, régimen de funcionamiento, esquema de organización y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de sus requisitos para su válida designación, lo cual desde cualquier punto de vista encuentra pleno fundamento en la Carta Política, bajo el entendido de que este procedimiento es apenas la vía administrativa para efectos de acceder a una figura jurídica, que habilita para ejercer diversas categorías de derechos, en un régimen de libertad religiosa y de cultos, que pueden ejercerse aun sin la mencionada personería, la cual es necesaria sin embargo para regularizar de modo ordenado y público unas funciones especiales que sólo pueden ser desarrolladas bajo esta forma.

(...)

Dentro de las innovaciones que se destacan en el proyecto que se examina, se reconoce una categoría especial a la personería jurídica de las iglesias y confesiones que voluntariamente la soliciten, en atención a que el ejercicio de la misma no es un asunto subjetivo y particular, sino que proyecta sus consecuencias y su dinámica social con carácter colectivo.

(...)

Así, es claro que la personería jurídica de que se trata, se reconocerá, en la generalidad de los casos, cuando se acrediten debidamente los requisitos exigidos, y no se vulneren los preceptos de la ley, salvo el caso de la Iglesia Católica, cuyo régimen aún se rige de conformidad con lo dispuesto por el Concordato, dadas las condiciones especiales en las que se desarrolló y desarrolla en Colombia la relación entre las dos potestades.”

Por otra parte, la jurisprudencia contenciosa administrativa²¹ con fundamento en el inciso 2 del artículo 9 de la Ley 133 de 1994 considera que como la solicitud de

²¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 21 de julio de 2004, radicación 2001-00259-01.

reconocimiento de personería jurídica debe acompañarse de los estatutos donde se señalen sus fines religiosos, régimen de funcionamiento, esquema de organización y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requerimientos para su válida designación, la Administración puede tener injerencia en tales aspectos, en el entendido de la Sala de que tal injerencia solo implica que el Estado ejerce una verificación de requisitos -expresión de la función de vigilancia- para asegurar que estas personas jurídicas se acojan en un todo al ordenamiento jurídico.

También dice el Consejo de Estado²² que el reconocimiento y goce efectivo de los derechos que dimanar de la libertad religiosa y de cultos no significa que los particulares estén exonerados de dar estricta observancia a las exigencias y procedimientos que según el ordenamiento jurídico deben cumplirse, pues el respeto estricto al debido proceso instituido en el artículo 29 C.P., es también principio constitucional de imperativo acatamiento. Es así que el artículo 10 de la Ley Estatutaria sobre Libertad Religiosa y de Cultos es concluyente al supeditar el reconocimiento de la personería jurídica especial a la debida acreditación de los requisitos exigidos por su artículo 9 y sus normas reglamentarias.

Resalta entonces la Sala que el reconocimiento de personería jurídica de las instituciones religiosas no es una mera formalidad; es una decisión del Estado que debe estar precedida de un juicioso análisis sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para su constitución, y se adopta con la expedición de un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad.

Tal presunción genera en la población un sentimiento de confianza en que la institución religiosa se ha constituido conforme a la normativa, que la normativa es expresión adecuada de la voluntad constitucional, que actuará de acuerdo al ordenamiento jurídico y que el Estado estará siempre presente para garantizar que así sea.

La base de la confianza estaría constituida por el reconocimiento estatal -signo externo- que tiene la capacidad de inducir razonablemente a los administrados a creer en la estabilidad, regularidad y proyección futura de una situación jurídica.²³

Bien lo dice la doctrina:

²² Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia del 17 de febrero de 2005, radicación número: 2001-00267.

²³ Ver: Valbuena Hernández Gabriel. La defraudación de la confianza legítima: aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del estado. Universidad Externado de Colombia. Páginas 159, 160 y 161.

“(…) parece unánimemente aceptado que las actuaciones de los poderes públicos pueden suscitar confianzas en los ciudadanos, que bajo ciertas circunstancias, han de ser objeto de protección.”²⁴

Dicha protección justifica que exista una inspección, control y vigilancia a cargo del Estado que, en el caso de “las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y, confederaciones y asociaciones de ministros”, se refiera no solo a la ciudadanía externa a ellas en general sino a cada persona en tanto y en cuanto hace uso de su derecho a la individualísima y subjetiva libertad religiosa y de cultos.

G. La inspección, vigilancia y control

La cláusula de “*Estado Social de Derecho*” en la Constitución Política de Colombia (artículo 1) implica que este asume un papel activo y protagónico como promotor de toda la dinámica social, en aras de cumplir con los fines que constitucionalmente le han sido trazados (artículo 2 CP). Como lo ha sostenido reiteradamente la Corte Constitucional²⁵ dicho rol se incrementó con particular intensidad en las funciones administrativas del Estado, lo que generó el correlativo aumento de sus potestades.

En nuestro ordenamiento las funciones de inspección, control y vigilancia se encuentran consagradas en los artículos 67; 150, num.8; 189, numerales 21, 22, 24, 25 y 26; 265; 333, 334 y 335; 370 y 372 C.P., entre otros, con base en las cuales lo que sigue es la expedición de normas legales que le permitan al Estado contar con las herramientas necesarias para hacerlas cumplir, facultándolo para imponer sanciones de naturaleza administrativa.

En consecuencia, la inspección, la vigilancia y el control son funciones públicas y medios para asegurar la consecución de los fines estatales²⁶, y se constituyen en una típica actividad de policía administrativa referida a la investigación y sanción de las posibles transgresiones a las disposiciones que rigen la actividad de los sujetos vigilados.²⁷

²⁴ Díaz Sastre Silvia. El Precedente Administrativo. Fundamentos y Eficacia vinculante. Marcial Pons. Madrid. Página 375.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU – 1010 de 2008.

²⁶ Colombia, Corte Constitucional. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-214 de 1994 y C-229 de 1995.

²⁷ Los artículos 66 y 82 de la Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, establecen sobre las funciones generales de las Superintendencias, lo siguiente:

“ARTICULO 66. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SUPERINTENDENCIAS. Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia

En la sentencia C-851 de 2013 la Corte Constitucional explica que entre las funciones propias de la administración se encuentran las de inspección, control y vigilancia de diferentes tipos de actividades sociales y de los agentes que las desarrollan²⁸.

La Corte avanza una definición en términos generales y de índole ilustrativa de los términos inspección, control y vigilancia, así: la función de inspección consiste en la facultad de solicitar y verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada. Y el control, "en sentido estricto", corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones.

En lo atinente al régimen sancionatorio, debe tenerse presente el artículo 29 de la Constitución sobre el debido proceso, que exige la observancia del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, que en palabras de la Corte Constitucional implica:

"i. que el señalamiento de la infracción y la sanción sea hecho directamente por el legislador (lex scripta). El legislador debe agotar la descripción precisa de la infracción o conducta prohibida, aunque de manera excepcional (dado el carácter técnico y/o cambiante de la regulación de cierto sector específico de la economía), se ha aceptado la flexibilización de dicho principio mediante la utilización del instrumento de las normas en blanco o normas de remisión.

ii. que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto de imposición de la sanción (lex praevia), de donde se sigue como regla general el principio de irretroactividad de las sanciones, el cual tiene como excepción el principio de favorabilidad.

iii. que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable (lex certa)"²⁹

atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Superintendente. (...)

ARTICULO 82. UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES Y SUPERINTENDENCIAS CON PERSONERIA JURIDICA. Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos". (Se resalta)

²⁸ C-805 de 2006.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C- 1161 de 2000.

Parte del debido proceso también es la proporcionalidad³⁰, que busca fundamentalmente que las restricciones estatales de los derechos que se reconocen a las personas sean realmente útiles, imprescindibles, necesarias y, sobre todo, equilibradas y fundadas en razones de interés general y dirigidas a la protección de los intereses de la colectividad³¹, de tal modo que exista una relación directamente proporcional entre el grado de afectación al bien jurídico vulnerado y la sanción impuesta.³²

En tal medida es claro para la Sala que es el legislador quien debe prever las conductas merecedoras de reproche y en atención a su gravedad, las sanciones a imponer.

A título de ejemplo, las máximas sanciones deberían obedecer a aquellas conductas que: estimulen actividades delictivas, apoyen la formación de organizaciones ilegales, utilicen o permitan el uso de la violencia, atenten contra la participación democrática, la administración pública, la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional, etc.

Se precisa que aquellas sanciones que afecten la existencia o normal funcionamiento de la persona jurídica especial, tales como la suspensión y cancelación de la personería, deben ser reguladas por el legislador estatutario. No ocurre lo mismo con amonestaciones, multas y otras sanciones de menor entidad que pueden ser desarrolladas por leyes ordinarias.

H. La Ley 4 de 1913

Esta Sala ha sostenido que en la Constitución de 1886 con sus reformas y en la Constitución de 1991, el Presidente de la República es reconocido y se le han asignado funciones como la máxima autoridad en la Rama Ejecutiva.

Acorde con tales mandatos constitucionales la Ley 4 de 1913³³ asignó al Presidente de la República una competencia general para asegurar la debida y permanente atención de los asuntos públicos:

“Artículo 66: Todo lo relativo a la administración general de la república, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución y a las leyes, corresponde al Presidente.”

³⁰ Ver. Laverde Juan Manuel. Análisis crítico sobre el procedimiento para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria. Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Derecho Público para la Gestión Administrativa en la Universidad de los Andes, Colombia. 2015.

³¹ Santofimio Jaime. Procedimientos Administrativos y Tecnología, p.147 – 148.

³² Corte Constitucional. Sentencia C- 490 de 2011.

³³ Ley 4 de 1913 (11 de mayo de 1911, promulgada el 20 de agosto de 1913), “sobre régimen político y municipal”.

Para la Sala esta competencia general está vigente porque no ha sido derogada expresamente y porque se acompaña sin dificultad a los mandatos y estructura de la Constitución de 1991 respecto de las ramas del poder público y en particular de la rama Ejecutiva.³⁴

I. Análisis concreto

Sin que sea menester profundizar en el complejísimo tema de la persistencia de la religión o su retorno, o del retorno de lo sagrado, ampliamente debatidos por la filosofía y otros dominios académicos, señala la Sala que en efecto la consagración constitucional de la libertad religiosa y de cultos y el espíritu que rezuma de la jurisprudencia constitucional así como de la Ley 133 de 1994 y los debates en medio de los cuales fue perfeñada, indican que la pervivencia de los temas relativos a la relación entre el Estado y las religiones no tendría sentido sin el reconocimiento de la existencia relevante de uno de sus extremos, a saber el de las religiones mismas y el de algún tipo de religiosidad en la que estas vengan soportadas en los tiempos que corren.³⁵

En relación con la religión, más allá de lo meramente privado, subjetivo y personalísimo, deben atenderse sus manifestaciones externas, asunto de relevancia pública en tanto y en cuanto tales manifestaciones deben acompañarse con el respeto por la legalidad y los derechos ajenos.³⁶

En la democracia contemporánea los regímenes jurídicos no pueden concebirse como baluartes contra la religión sino como intentos para garantizar que: i) nadie sea coaccionado en materia de religión o de creencias básicas, ii) exista igualdad entre personas con diferentes credos o creencias básicas y iii) se escuche a todas las corrientes espirituales y que todas puedan participar en el proceso siempre en marcha por el que la sociedad determina qué metas se propone (su identidad política) y cómo alcanzarlas (el concreto régimen de derechos y privilegios).³⁷

³⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto el 6 de marzo de 2014. Radicado 2203.

³⁵ Al respecto existe profusión literaria. A manera de mero ejemplo se pueden citar contribuciones en distintos contextos culturales: lo aportado por el posmodernismo, y en particular la obra de Vattimo y Rorty. Antonio Teixeira Fernandes, *O retorno do sagrado* <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1388.pdf>. Peter Sloterdijk – Walter Kasper: *Un diálogo sobre el retorno de la religión*, edición original en *DIE ZEIT*, 8 de febrero de 2007. Carlos Novoa S.I. *El retorno de la religión postsecular y postmetafísica*, Bogotá, agosto 2015.

³⁶ Ver: Van An Antwerpen Jonathan y Mendieta Eduardo. *El Poder de la Religión en la Esfera Pública*. Editorial Trotta. Madrid 2011. Página 11.

³⁷ Taylor Charles. *Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo* en: op.cit.

Pero debe admitirse que las religiones, de hecho, no son iguales, aunque son "igualmente libres" o sea que lo igual es la libertad.

Por ejemplo, como sucede en España³⁸ y Colombia³⁹, no todas las entidades religiosas tienen la posibilidad de suscribir convenios pues se distingue la relevancia entre religiones por razón de su arraigo, garantía de su duración o número de miembros. También hay una distinción básica mínima entre las que cumplen para la personería especial y las que no, etc.

Ahora bien, como se ha explicado con fundamento en la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, la libertad de cultos tiene un ámbito que no sólo implica la celebración de los ritos o prácticas religiosas, sino que se extiende al reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas, al valor especial de sus ritos relacionados con el estado civil de las personas, el alcance y límites de las decisiones de sus órganos internos, las prácticas y la enseñanza, las condiciones para acreditar la idoneidad profesional de sus autoridades y las relaciones con la autoridad civil.

Es así que dicha libertad puede ser limitada por la Constitución y la ley para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos y los derechos y libertades fundamentales de los demás, pues al no ser un derecho absoluto está condicionada al acatamiento del ordenamiento jurídico, al respeto de los derechos ajenos y al no abuso de los propios.

De lo que se dejó dicho arriba al traer a colación la sentencia de la Corte Constitucional a propósito de la revisión previa del proyecto de ley estatutaria, debe subrayarse:

1. Que según la Corte el legislador estatutario se ocupó:

"... del régimen del ejercicio específico de las libertades públicas y de los restantes derechos constitucionales fundamentales, con los que se relacionan las iglesias y confesiones religiosas..."

2. Que afirmó también la Corte que:

"... la libertad y la igualdad religiosa se transformaron en un derecho constitucional fundamental, y su regulación normativa se consagra en este proyecto de ley estatutaria..."

3. Y que la Corte glosó el trabajo del legislativo como dirigido a hacer énfasis en la necesidad de:

³⁸ Ley Orgánica 7 de 1980 de Libertad religiosa, artículo 7.

³⁹ Ley 133 de 1994, artículo 15.

“... establecer expresamente y con independencia del régimen tradicional y general de las personas jurídicas, el marco jurídico de la libertad religiosa que reconozca con detalle la especificidad del fenómeno de la existencia de entidades religiosas, con elementos bien diferentes de las de las demás entidades asociativas de derecho privado o de derecho público...”

La Ley Estatutaria, pues, dejó sentadas las bases estructurales del derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, y ella misma llegó a reconocer “con detalle la especificidad del fenómeno”.

Con base en tales bases estructurales tendrían que ser regulados asuntos tales como: i) las causales de suspensión o cancelación administrativa de la personería jurídica, ii) la exigencia de un número mínimo de miembros y iii) el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los dignatarios.

Empero, es menester hacer las siguientes precisiones:

En cuanto a la personalidad jurídica la ley estatutaria dispuso normas especiales en lo que respecta a su adquisición por parte de las entidades religiosas. Puede afirmarse que la pérdida de la personería jurídica es la inversa de su adquisición; en consecuencia el legislador estatutario deberá proveer respecto de las particularidades que pueda revestir dicha figura para el caso de dichas entidades.

Las causales de suspensión o cancelación de las personerías, por ser restricciones, límites o condicionamientos al ejercicio de la libertad de cultos habida cuenta de que según la jurisprudencia constitucional⁴⁰ dicha libertad comprende un ámbito que no sólo implica la celebración de los ritos o prácticas religiosas sino que se extiende al reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, ameritan regulación mediante ley estatutaria. De hecho, como ya se dijo, debe entenderse que la obtención y la pérdida de la personería están relacionadas entre sí de manera inversa, con lo cual es evidente que en la Ley Estatutaria ya están consagradas las variables centrales que determinan el derecho a adquirir personería tanto como las circunstancias en que la misma podría perderse. En efecto la personería se obtiene en la medida en que “se acrediten debidamente los requisitos exigidos y no se vulnere algunos de los preceptos de la presente Ley”, según reza el texto legal.

Respecto al número de miembros, nótese que existe diferencia para el reconocimiento de personería jurídica y para que el Estado considere que están dadas las garantías necesarias para celebrar tratados internacionales o convenios de derecho público interno.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-088 de 1994.

La exigencia de un mínimo para el reconocimiento de personería, en la que medida que establece una condición para la obtención del derecho que de no cumplirse implica su negación, debe ser previsto en una ley estatutaria.

Sin embargo, el número para que el Estado considere la posibilidad de celebrar convenios o tratados, por ser instrumental puede ser asunto de ley ordinaria.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los dignatarios es un asunto ligado a la razón de ser de la personería jurídica especial, es decir a la vocación de respetabilidad de las entidades religiosas, y en tal medida debe establecerse para proteger la confianza que en ellas se deposita, en cuanto que ejercen una actividad socialmente relevante y jurídicamente organizada.

El estrecho vínculo con la esencia misma de la personería jurídica especial - como también lo tienen los requisitos para su reconocimiento previstos en el artículo 9 de la Ley 133 de 1994- y el hecho de que dicho régimen implica "la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones"⁴¹ al núcleo esencial de la libertad religiosa, llevan a sostener que en el evento de que el Estado decida regularlo, debe hacerlo mediante una ley estatutaria y con base en criterios objetivos y razonables que no entrañen una indebida intromisión en la autonomía organizativa interna de los entes religiosos.

En lo atinente a las actividades de inspección, vigilancia y control se tiene que según el artículo 2 de la Constitución Política las autoridades de la República están estatuidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, y que correlativamente los artículos 4 y 95 del Ordenamiento Superior imponen a toda persona la obligación de cumplir la Constitución y la ley, y el deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

Por otra parte, según los numerales 10 y 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa velar por el estricto cumplimiento de las leyes y expedir las resoluciones y órdenes necesarias para su cumplida ejecución; en consecuencia debe cumplir con la atribución de tutela mencionada y está llamado a ejercer el control inspección y vigilancia de las entidades religiosas en uso de la cláusula general de competencia del artículo 66 de la Ley 4 de 1913 que a la letra dispone:

"Artículo 66: Todo lo relativo a la administración general de la república, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme a la Constitución y a las leyes, corresponde al Presidente."

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C- C-319 de 2006 y C-818 de 2011.

Lo anterior sin perjuicio de recordar que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa para crear un régimen de inspección, control y vigilancia para las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y confederaciones y asociaciones de ministros, con fundamento en el numeral 23 del artículo 150 ibídem, conforme al cual le corresponde al Congreso de la República “[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (...)”.

Las mencionadas funciones ejecutiva y legislativa han de entenderse claramente condicionadas por los específicos parámetros trazados por la ley estatutaria que establece los elementos estructurales de dicho régimen, vale decir que no se podrán imponer límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho, que impliquen incidir directamente en las decisiones internas del ente sujeto de control. Aspectos operativos y de detalle como la solicitud y verificación de información y documentación o el seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada, que la jurisprudencia considera mecanismos leves o intermedios de control para detectar irregularidades⁴², pueden, con mayor espacio, ser regulados por leyes ordinarias y decretos reglamentarios.

Las advertencias acerca de la estricta sujeción a la Ley Estatutaria son trasunto del requerimiento general de acatamiento constitucional de nuestro ordenamiento legal, y cobran particular importancia en virtud de que la Corte Constitucional ha señalado que las entidades religiosas poseen “*elementos bien diferentes de las de las demás entidades asociativas de derecho privado o de derecho público*” y que ostentan una personería jurídica especial con trascendencia en la seguridad, el orden y la moral públicos.

Por esa misma razón –en relación con las mencionadas personas morales- se tiene que específicamente en lo que se refiere a la materia de inspección, vigilancia y control no es aplicable la normativa legal o reglamentaria de las entidades sin ánimo de lucro, prevista entre otras por la Ley 22 de 1987 y el Decreto 1318 de 1988, así como tampoco es factible tener como fundamento positivo el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política para efectos del ejercicio de inspección, control y vigilancia por parte del Presidente de la República.

Debe reiterarse y subrayarse que el derecho fundamental a la libertad religiosa se refiere de manera esencial a las personas naturales, en lo que respecta a su opción de creer o no y de acoger o no una u otra religión, asunto de su fuero íntimo, que les permite ser o no ser miembros de una iglesia; ninguno de tales dominios, por obvias razones de índole constitucional que hoy se entienden como de simple sentido común, puede ser objeto de inspección, vigilancia y control por parte del

⁴² Ibidem.

Estado. Estas actividades recaen sobre las organizaciones y no tocan ni pueden tocar el derecho en sí mismo.

En el caso de las iglesias, el artículo 13 de la Ley 133 les dio autonomía para "establecer sus propias normas de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros", les permitió incluir cláusulas especiales directamente relativas al credo religioso, pero a la vez les puso límites claros en relación con "los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en especial de los de la libertad, igualdad y no discriminación".

Los derechos que por su parte les confiere el artículo 14, de manera particular, resultan armónicos con la personería jurídica y el objeto de la persona jurídica, y en nada empecen a las consideraciones que aquí se dejan vertidas.

Ahora bien, respecto a la competencia del Ministerio del Interior para exigir a las entidades religiosas reconocidas en cualquier tiempo la reforma de sus estatutos para ajustarlos a las exigencias de la Constitución Política, cuando expresamente o por omisión se viole la Constitución, es menester insistir en que el ejecutivo tiene a su cargo velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

No en vano la Ley 133 de 1994 en sus artículos 9, 10 y 12 prevé que le compete al Ministerio de Gobierno –hoy del Interior- reconocer la personería jurídica a las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y las confederaciones y asociaciones de ministros que lo soliciten, previa aportación de los requisitos legales dentro de los cuales se encuentran los estatutos.

Además el numeral 15 del artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011 *"[p]or el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior"* asigna a la Oficina Asesora Jurídica la función de *"[d]eclarar si las reformas estatutarias adoptadas por las entidades religiosas con personería jurídica especial o extendida reconocida por el Ministerio del Interior, se ajustan a las Leyes 25 de 1992 y 133 de 1994 y las demás que las modifiquen o reglamenten."*

En síntesis, el Ministerio del Interior está facultado para exigir en todo momento que las cláusulas estatutarias de las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y confederaciones y asociaciones de ministros se ajusten a la Constitución, la ley y los decretos reglamentarios sobre la materia. En tal caso, a falta de procedimiento administrativo especial se aplicará el general del Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, dado que el Decreto 1319 de 1998⁴³ *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 133 de 1994”*⁴⁴ -decreto meramente instrumental- rige a partir de la fecha de su publicación, no resulta aplicable a las entidades religiosas que con anterioridad hayan cumplido con la ley reglamentada, es decir con la Ley 133 de 1994, y obtenido en consecuencia el reconocimiento de la personería jurídica.

Finalmente, respecto al último tema de la consulta, la Corte Constitucional en la sentencia C-621 de 2003 -pese a que se refiere a la constitucionalidad de los artículos 164 y 442 del Código de Comercio- efectúa importantes razonamientos que sustentan la obligación de los representantes legales de las personas jurídicas de permanecer en dichos cargos hasta tanto se haga y se inscriba un nuevo nombramiento.

Dice la Corte que las funciones y responsabilidades de los representantes legales que figuran inscritos en el registro se mantienen indefinidamente en el tiempo hasta tanto se registre un nuevo nombramiento, incluso si fueron elegidos para un período determinado, y deben seguir siendo considerados como tales *“para todos los efectos legales”* a fin de garantizar los derechos e intereses de terceros que pueden verse afectados por la falta de estos órganos sociales, y proteger a la propia persona jurídica.

Pues bien, ante la falta de previsión expresa en la Ley 133 de 1994 sobre el procedimiento a seguir y los efectos que se generan por la falta de designación o de inscripción de un representante legal de las entidades religiosas con ocasión de la culminación del período del anterior, es factible acudir analógicamente al artículo 164 del Código de Comercio en la medida en que regula una situación semejante; - no se trata de deducir competencias administrativas-, y como lo ha señalado la Corte Constitucional, se garantizan los derechos e intereses de terceros e incluso se protege a la respectiva iglesia, confesión, denominación religiosa, federación, confederación o asociación de ministros.

III. La Sala RESPONDE:

1. *Normativamente es posible establecer respecto de las entidades a que se refiere la Ley 133 de 1994:*

a. ¿Causales de suspensión o cancelación administrativa de la personería jurídica otorgada a tales entidades?

⁴³ Este decreto fue recogido en el Decreto 1066 de 2015, artículos 2.4.2.2.1 y siguientes.

⁴⁴ El Decreto 1319 de 1998 tiene 9 artículos y establece los documentos que deben aportarse para el reconocimiento de la personería jurídica especial, el contenido mínimo de los estatutos y la dependencia del Ministerio del Interior a cargo del estudio de la documentación.

b. ¿La exigencia de un número mínimo de miembros para la constitución y permanencia de tales entidades?

c. ¿Un régimen de inhabilidades y/o incompatibilidades para quienes son designados dignatarios de las juntas u órganos representativos o de control interno de esas entidades?

En cada caso en que sea positiva la respuesta, ¿puede hacerse ello por vía reglamentaria de la Ley 133 de 1994 u otra norma, o debe hacerse mediante ley, ordinaria o estatutaria?

Las causales de suspensión o cancelación administrativa de la personería jurídica, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los dignatarios de las juntas u órganos representativos o de control interno y la exigencia de un número mínimo de miembros para el reconocimiento de la personería, deben ser regulados mediante ley estatutaria.

2. No existiendo funciones especiales de inspección, control y vigilancia asignadas al Ministerio del Interior respecto de dichas entidades:

a. ¿Rigen para las mismas las competencias y funciones generales asignadas en la materia a gobernaciones y alcaldías respecto de entidades sin ánimo de lucro, con el alcance previsto para las mismas, o se requeriría establecer tales funciones mediante la expedición de una normatividad especial?

En caso de que se requiera la expedición de normatividad especial, ¿puede hacerse ello por vía reglamentaria de la Ley 133 de 1994 u otra norma, o debe hacerse mediante ley, ordinaria o estatutaria?

b. O, en virtud de lo establecido en el artículo 189 numeral 26 de la Constitución Política, y en la Ley 22 de 1987, ¿el Gobierno Nacional puede delegar tal función en los Gobernadores y en el Alcalde Mayor de Bogotá, y, en tal evento, bajo qué condiciones?

Es factible que las entidades religiosas reguladas por la Ley 133 de 1994 sean objeto de inspección, control y vigilancia por parte del Gobierno Nacional.

Empero, no son aplicables la normativa legal o reglamentaria de inspección, control y vigilancia de las entidades sin ánimo de lucro ni las competencias de inspección y vigilancia conferidas al Presidente de la República por el artículo 189 numeral 26 de la Constitución Política.

Sin perjuicio de la potestad legislativa para expedir una regulación específica, y mientras esta no haya sido expedida, corresponderá al Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa ejercer todo lo relativo a la inspección, control y vigilancia de las entidades religiosas que no esté especialmente atribuido a otra dependencia del Ejecutivo y para el efecto podrá expedir los decretos reglamentarios necesarios.

Se trata de que en las circunstancias aludidas, al Ejecutivo corresponde en todo caso garantizar que dichos entes cumplan con el Estado de Derecho y no incurran en comportamientos prohibidos, así como proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos y los derechos y libertades fundamentales de los demás.

3. ¿Puede el Ministerio del Interior exigir a las entidades a que se refiere la Ley 133 de 1994, reconocidas en cualquier tiempo, que deben reformar sus estatutos para ajustarlos a las exigencias emanadas directamente de la Constitución Política, cuando quiera que por omisión en los estatutos, o por cláusulas expresas, se viole algún precepto constitucional? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir al efecto?

El Ministerio del Interior, en virtud de su deber de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, podrá exigir a las entidades religiosas reconocidas en cualquier tiempo la reforma de sus estatutos para ajustarlos a las exigencias de la Constitución Política, caso en el cual es aplicable el procedimiento previsto en el Título III de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011.

4. ¿Puede el Ministerio del Interior exigir a las entidades a que se refiere la Ley 133 de 1994, reconocidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1319 de 1998, que deben reformar sus estatutos para adecuarlos a las exigencias de ese decreto o a las normas que lo modifiquen, sustituyan o reformen? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir al efecto?

El Decreto Reglamentario 1319 de 1998 no resulta aplicable a las entidades religiosas que habiendo cumplido con los requerimientos exigidos por la Ley 133 de 1994 hayan sido reconocidas como personas jurídicas especiales antes de la vigencia de aquel. El decreto reglamentario tiene efectos hacia el futuro y no puede afectar trámites ya concluidos con apego a la ley que reglamenta, a la cual como es sabido no puede modificar ni exceder.

Sin embargo, en caso de incompatibilidad, los estatutos siempre deben ser ajustados para que estén acordes con la Constitución y la ley.

5. ¿Puede aplicar el Ministerio del Interior los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-621 de 2003, para suplir el vacío de representación

legal una vez el período del representante legal esté vencido? ¿en qué condiciones procedería ello, teniendo en cuenta las particularidades del régimen legal y de gestión de las entidades religiosas?

Con fundamento en los lineamientos plasmados por la Corte Constitucional en la sentencia C-621 de 2003, el artículo 164 del Código de Comercio puede aplicarse a la situación descrita en calidad de regulación sustitutiva de la voluntad de la entidad religiosa.

Remítase al Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


GERMÁN BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala


ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado


WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado


LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

10 4 DIC. 2019 LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 4 DE DICIEMBRE DE 2019