

Al responder cite este número:
OFI18-34624-OAJ-1400

Bogotá D.C. lunes, 03 de septiembre de 2018

Doctor
OSCAR NORBERTO REYES PLA
oreyespla25@gmail.com
Carrera 51 A No. 127-49 interior 3 Apto. 304
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta derecho de petición EXTMI18-34620 y EXTMI18-35161

Respetado doctor Reyes Pla:

En atención a su comunicación radicada en este Ministerio bajo los números EXTMI18-34620 del 27 de agosto de 2018 y EXTMI18-35161 del 29 de agosto de 2018, mediante la cual consulta sobre el alcance del Decreto 437 de 2018 y la política pública integral de libertad religiosa y de cultos en cuanto a la realización de actividades y/o servicios sociales por las entidades religiosas; al respecto le informamos lo siguiente:

1. Antecedentes

Mediante comunicación radicada bajo los EXTMI18-34620 del 27 de agosto de 2018 y EXTMI18-35161 del 29 de agosto de 2018, el solicitante allegó a esta dirección, escrito por medio del cual solicita que se realice una conceptualización jurídica y se dé respuesta a los siguientes interrogantes:

"1º.- Si el literal g del artículo 7º de la Ley 133 de 1994 que preceptúa que uno de los derechos que comprende el derecho de libertad religiosa y de cultos, es el de cumplir actividades de educación, de beneficencia, de asistencia que permitan poner en práctica los preceptos de orden moral desde el punto de vista social de la respectiva confesión, el Decreto 437 de 2018 y La Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos, permiten a las iglesias y demás entidades religiosas, que dentro de sus objetos sociales puedan desarrollar actividades o servicios sociales, tales como el desarrollo integral de niños y jóvenes, cualquier modalidad de educación que no sea religiosa, como educación formal, informal o para el trabajo, servicios de salud y a los ancianos o personas de la tercera edad y

en fin cualquier otra actividad de las que el Estatuto Tributario Nacional considera " actividades meritorias " para la calificación de las Entidades sin Ánimo de Lucro al Régimen Tributario Especial.

2º.- De poder desarrollar estos objetivos sociales, si las entidades religiosas que así lo hagan deben cumplir los requisitos que están establecidos para este tipo de actividades a través de Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) y cuál sería la entidad de control, si el mismo Ministerio del Interior en el cual están registradas en el Registro Público de Entidades Religiosas, o las entidades estatales de los niveles nacional, como el Instituto de Bienestar Familiar en el trabajo con niños, los Ministerios de Educación y de Salud o territoriales y locales como las Secretarías Municipales de Salud y de Educación para las labores en esas áreas.

3º.- Si en el evento de que las entidades religiosas que pretenden desarrollar las actividades sociales señaladas, deban de registrarse en las entidades que tienen el registro y control para entidades no religiosas, se tendría un doble registro de la entidad religiosa: uno por razón de sus actividades de culto (Ministerio del Interior) y otro de acuerdo a la actividad social que realice, en la entidad a la cual corresponde el control."

2. Normatividad

El fundamento normativo básico de este concepto es:

- **Constitución Política.**

"Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley."

- **Ley Estatutaria 133 de 1994.**

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

(...)

g) De recibir e impartir enseñanza e información religiosa, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento, a quien desee recibirla; de recibir esa enseñanza e información o rehusarla;

(...)"

“Artículo 7. El derecho de libertad religiosa y de cultos, igualmente comprende, entre otros, los siguientes derechos de las Iglesias y confesiones religiosas:

(...)

g) De cumplir actividades de educación, de beneficencia, de asistencia que permitan poner en práctica los preceptos de orden moral desde el punto de vista social de la respectiva confesión.”

“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 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.”

“Artículo 14. Las Iglesias y confesiones religiosas con personería tendrán, entre otros derechos, los siguientes:

a) De crear y fomentar asociaciones, fundaciones e instituciones para la realización de sus fines con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico;

(...).”

- **Decreto 2150 de 1995.**

“Artículo 40. Supresión del reconocimiento de personerías jurídicas. Suprímase el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.

Para la obtención de su personalidad, dichas entidades se constituirán por escritura pública o documento privado reconocido en el cual se expresará, cuando menos, lo siguiente:

1. El nombre, identificación y domicilio de las personas que intervengan como otorgantes

2. El nombre.
3. La clase de persona jurídica.
4. El objeto.
5. El patrimonio y la forma de hacer los aportes.
6. La forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades de quien tenga a su cargo la administración y representación legal.
7. La periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
8. La duración precisa de la entidad y las causas de disolución.
9. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la Corporación o Fundación.
10. Las facultades y obligaciones del Revisor Fiscal, si es del caso.
11. Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

Las entidades a que se refiere este artículo, formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye.

Parágrafo. Con sujeción a las normas previstas en este capítulo, el Gobierno Nacional reglamentaría la forma y los plazos dentro de los cuales las personas jurídicas de derecho privado actualmente reconocidas se inscribirán en el registro que lleven las cámaras de comercio.”

“Artículo 45. Excepciones. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1396 de 1997. Lo dispuesto en este capítulo no se aplicará para las instituciones de educación superior; las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994; las personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada; las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y asociaciones de ministros; las reguladas por la Ley 100 de Seguridad Social, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores y empleadores; partidos y movimientos políticos; Cámaras de Comercio; y las demás personas jurídicas respecto de las cuales la Ley expresamente regule en forma específica su creación y funcionamiento, todas las cuales se registrarán por sus normas especiales.”

- **Decreto 1066 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 437 de 2018.**

“Artículo 2.4.2.2.3. Estatutos. Las normas estatutarias de las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y

asociaciones de ministros, deben contener como mínimo los siguientes aspectos:

(...)

4. Fines religiosos y su carácter confesional específico;

(...)”.

“Artículo 2.4.2.1.9. Sujetos de Registro. Además de lo dispuesto en los artículos anteriores, son sujetos de registro oficioso cuando se otorgue personería jurídica especial, las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones o confederaciones, y asociaciones de ministros. (Decreto 782 de 1995, artículo 11)

Artículo 2.4.2.1.10. Objeto del Registro. El Registro Público de Entidades Religiosas que puede llevarse en medio magnético, debe reflejar los actos administrativos que haya proferido el Ministerio del Interior respecto de las entidades sujetas a su registro.

Así mismo, se indicará el nombre e identificación del representante legal y la dirección del lugar en donde funciona la sede principal de las entidades que gocen de personería jurídica especial.

Cuando la entidad haya celebrado Convenios de Derecho Público interno; se insertará en el Registro el decreto correspondiente.

El Ministerio del Interior reglamentará el funcionamiento del Registro Público de Entidades Religiosas.”

“Artículo 2.4.2.4.1.6. Ejes. La Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos, tendrá en cuenta los siguientes ejes que contienen las líneas de acción que los describen, de la siguiente manera:

a) **Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos.** El artículo 19 de la Constitución Política de 1991, la Ley Estatutaria 133 de 1994, por la cual se reglamenta el derecho a la libertad religiosa y de cultos, y el bloque de constitucionalidad, establecen los alcances y ámbitos del mismo, teniendo en cuenta no solo la creencia individual sino también las manifestaciones colectivas y el aporte al bien común de las entidades religiosas y sus organizaciones.

En este sentido, este eje aborda tanto objetivos y acciones encaminadas a propender por garantizar y proteger el derecho de libertad religiosa y

culto, prevenir sus posibles vulneraciones, así como reconocer y fortalecer la labor social, cultural, educativa, de participación ciudadana, perdón, reconciliación, paz, cooperación y en general de aporte al bien común que dichas formas organizativas realizan, como expresión material de sus creencias y alcance de sus fines.

(...)

“Artículo 2.4.2.4.1.7. Definiciones. Para efectos del presente Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

- e) **Organizaciones de las entidades religiosas:** Son todas aquellas organizaciones que nacen de las iglesias y confesiones religiosas y se derivan del derecho que tienen las mismas para desarrollar actividades de educación, de beneficencia, de asistencia y demás que aporten a la construcción de bien común y que permitan poner en práctica los preceptos de orden moral desde el punto de vista social de la respectiva confesión, como parte integral de sus fines religiosos, de acuerdo a los artículos 6 Literal g y 14 de la Ley Estatutaria 133 de 1994.”

- **Decreto Nacional 1318 de 1988**

“Artículo 1. Delegase en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Utilidad Común, domiciliadas en el respectivo Departamento y en la ciudad de Bogotá, D.E., que no estén sometidas al control de otra entidad. Artículo 2º.- Modificado Parcialmente por el Decreto Nacional 1093 de 1989. Para efectos de la Inspección y Vigilancia a que se refiere el artículo anterior, el representante legal de la Institución, presentará a estudio y consideración de los Gobernadores de los Departamentos y del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, los estatutos de la entidad, los proyectos de presupuesto, los balances de cada ejercicio, los actos y contratos de cuantía superior a cien mil pesos (\$100.000.00), con arreglo a las normas vigentes sobre la materia.”

- **Sentencia C-750 de 2012, de la Corte Constitucional**

“Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las

actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

En ausencia de una definición legal única, resulta útil acudir al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Según este compendio, inspección significa "acción y efecto de inspeccionar"; a su turno, el término inspeccionar es definido como "examinar, reconocer atentamente". Por otra parte, el significado de vigilancia acopiado por este diccionario es: "cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno", mientras el verbo vigilar es definido como "velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello". Finalmente, el término control significa "comprobación, inspección, fiscalización, intervención".

3. Consideraciones

Al relacionar los derechos de las entidades religiosas, la Ley Estatutaria 133 de 1994 dispuso:

“Artículo 7. El derecho de libertad religiosa y de cultos, igualmente comprende, entre otros, los siguientes derechos de las Iglesias y confesiones religiosas:

g) De cumplir actividades de educación, de beneficencia, de asistencia que permitan poner en práctica **los preceptos de orden moral desde el punto de vista social** de la respectiva confesión.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, en el capítulo IV de la misma ley, que trata sobre la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, al tratar sobre los derechos de las entidades religiosas con personería jurídica especial, en el literal a) del artículo 14, expresó:

“Artículo 14. Las Iglesias y confesiones religiosas con personería tendrán, entre otros derechos, los siguientes:

De crear y fomentar asociaciones, fundaciones e instituciones para la realización de sus fines con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico. (Subrayado fuera de texto).

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1066 de 2015 establece:

***“Artículo 2.4.2.2.3. Estatutos.** Las normas estatutarias de las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, deben contener como mínimo los siguientes aspectos:*

*4. **Fines religiosos** y su carácter confesional específico.”* (Subrayado fuera del texto).

De las normas arriba transcritas se hace el siguiente análisis:

Al igual que toda colectividad asociativa, las entidades religiosas deben tener un objeto o finalidad, que, en el caso de las organizaciones de carácter religioso, se espera que sea “religioso” y no de otra índole.

Nuestro ordenamiento jurídico no tiene una definición respecto a lo que se entiende por “fin religioso”; sin embargo, precisando de manera independiente los dos términos, tendríamos:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra “fin” como “*término, remate o consumación de una cosa*” y, en una segunda acepción, como el “*objeto o motivo con que se ejecuta una cosa*”; así pues, “fin” significa el “*efecto o término*” de la operación y a la vez su “*causa o principio*”. Esto último implica que, con independencia de que se llegue a alcanzar el resultado final propuesto, el agente lo toma en su actuar como término de sus pretensiones.¹

Por su parte, religión es el “*conjunto de creencias y dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales, principalmente la oración y ejercicio para darle culto*”, según declara la Real Academia de la Lengua. Está generalmente aceptado que el hecho religioso hace referencia primaria y principalmente a la relación del hombre con Dios a través del culto.²

¹ file:///C:/Users/jeannette.munoz/Downloads/967-2014-12-12-Aproximacion_al_concepto_de_fines_religiosos.PDF

² ibidem

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador. 2427400 – Sitio web www.mininterior.gov.co

Servicio al Ciudadano servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita-018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

En este sentido, toda actividad que tenga como efecto o término el culto tendrá, por tanto, fines religiosos.³

Sin embargo, las entidades religiosas no sólo están dedicadas a ejecutar actos de culto, ya que desarrollan una serie de actividades que se encuentran relacionadas con los fines religiosos, vale decir, los fines asistenciales, dentro de los cuales se despliegan actividades de beneficencia, de caridad, entre otros.

Sobre el particular, de conformidad con la normatividad vigente, específicamente lo contemplado en el artículo 7 literal g. de la Ley Estatutaria 133 de 1994, podemos afirmar que **los fines asistenciales están incluidos dentro de los fines religiosos**; pues la norma es clara en manifestar que las actividades de educación, de beneficencia, de asistencia, tienen como propósito el poner en práctica los preceptos de orden moral **desde el punto de vista social** de la respectiva confesión; por lo que se espera, que tanto los fines religiosos como los fines asistenciales estén definidos dentro del cuerpo estatutario de la entidad religiosa. De allí que, en desarrollo de tal precepto, el artículo 2.4.2.4.1.7. del Decreto 1066 de 2015, defina a las organizaciones de las entidades religiosas como *“aquellas organizaciones que nacen de las iglesias y confesiones religiosas y se derivan del derecho que tienen las mismas para desarrollar actividades de educación, de beneficencia, de asistencia y demás que aporten a la construcción de bien común y que permitan poner en práctica los preceptos de orden moral desde el punto de vista social de la respectiva confesión, **como parte integral de sus fines religiosos**, de acuerdo a los artículos 6 Literal g y 14 de la Ley Estatutaria 133 de 1994.”* (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, al armonizar lo dispuesto en los artículos 7 literal g. y 14 literal a. de la Ley Estatutaria 133 de 1994, encontramos que hay una diferenciación en el tratamiento que se le debe dar al desarrollo de los fines asistenciales en relación con los fines netamente religiosos, ya que de la simple lectura de los dos artículos se puede determinar claramente que si bien los fines religiosos pueden desarrollarse directamente por la entidad, a través de su personería jurídica especial, no ocurre lo mismo con los fines asistenciales.

En efecto, para el desarrollo de los fines asistenciales, la entidad tiene el derecho de crear y fomentar asociaciones, fundaciones e instituciones para la realización de sus fines con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico; lo que significa que deberán constituir una entidad de derecho privado para desarrollar tales fines, de la manera como lo prevé el ordenamiento jurídico.

Con base en lo anterior, se responde a sus inquietudes de la siguiente manera:

³ ibídem

1. Efectivamente el literal g del artículo 7° de la Ley Estatutaria 133 de 1994 relaciona como derecho de las entidades religiosas el cumplir con actividades de educación, beneficencia, asistencia, en cumplimiento de los fines religiosos, sin hacer una relación taxativa del tipo de labor asistencial que pueden prestar.

De hecho, al describir uno de los ejes de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos, denominado "*Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos*", el literal a) del artículo 2.4.2.4.1.6 del Decreto 1600 de 2015, adicionado por el Decreto 437 de 2018, establece el reconocimiento y fortalecimiento de la labor social, cultural, educativa, de participación ciudadana, perdón, reconciliación, paz, cooperación y en general **de aporte al bien común que dichas formas organizativas realizan**, como expresión material de sus creencias y alcance de sus fines, con lo cual se da a entender que se trata de cualquier tipo de labor asistencial que las entidades religiosas emprendan y desarrollen.

2. Para el desarrollo de sus fines asistenciales, los cuales deben estar definidos junto con los fines religiosos dentro del cuerpo estatutario, las entidades religiosas deben constituir una organización de derecho privado para el desarrollo de tales actividades, de la manera como lo prevé el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, si la entidad religiosa desea desarrollar una actividad social en cumplimiento de sus fines, deben constituir una entidad sin ánimo de lucro, diferente a la entidad religiosa, dando cumplimiento a los requisitos previstos en el artículo 40 del Decreto 2150 de 1995, para lo cual debe acudir ante cualquiera de las Cámaras de Comercio del país; o bien a la entidad que corresponda tratándose de entidades cuya regulación sea especial de conformidad con el artículo 45 del Decreto 2150 de 1995.

3. En lo que respecta a la entidad de control de estas entidades sin ánimo de lucro, tenemos:

No hay una definición de lo que legalmente corresponde al control de entidades; de hecho, se habla de inspección, control y vigilancia y no específicamente de control, cuando se hace alusión al tema. Sin embargo, la Corte Constitucional, hizo una aproximación para entender el alcance de tales términos, cuando expuso: *Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la*

autoridad vigilada, y (jii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado v la imposición de sanciones.”⁴

Ahora bien, en lo que atañe al ente de control para las entidades sin ánimo de lucro, constituidas por la organización religiosa en cumplimiento de sus fines, es preciso aclarar que: i) el Ministerio del Interior no ejerce control y vigilancia sobre las entidades religiosas, toda vez que no existe disposición legal que instituya, sobre esta Cartera o sobre algún otro ente, la competencia de control y vigilancia de las mismas; ii) en consecuencia de lo anterior, al Ministerio del Interior tampoco corresponde ejercer control y vigilancia sobre las entidades que las organizaciones religiosas constituyan para el desarrollo de sus fines; iii) en el caso de las entidades sin ánimo de lucro, atendiendo la especialidad de las actividades desarrolladas por ellas, se han designado autoridades específicas para el ejercicio de la función de la inspección, vigilancia y control.

En efecto, siendo la facultad de inspección y vigilancia una función de policía administrativa en la que el Estado interviene en las actividades de los particulares que tienen un interés para él, como es el caso de las desarrolladas por las entidades sin ánimo de lucro, la actividad del Estado respecto de las entidades sin ánimo de lucro, está orientada a la preservación del ordenamiento jurídico, a la conservación de la moral y las buenas costumbres y al adecuado cumplimiento de la finalidad para la cual fueron constituidas.⁵

Al respecto, el presidente de la República de Colombia delegó en los gobernadores de los departamentos y el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las Instituciones de utilidad común, domiciliadas en el respectivo departamento o distrito, que no estén sometidas al control de otra entidad, como sería el caso de las que ejercen actividades de educación, salud, asistencia a la niñez, etc.

4. Finalmente, la inscripción que del reconocimiento de las entidades religiosas y sus posteriores actuaciones se hace en el Registro Público de Entidades Religiosas, se surte en cumplimiento y para los fines de lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley Estatutaria 133 de 1994, reglamentado por los artículos 2.4.2.1.9 y 2.4.2.1.10 del Decreto 1066 de 2015, y no para que el Ministerio del Interior, a quien le corresponde el manejo de dicho registro, ejerza control y vigilancia sobre las organizaciones religiosas, toda vez que la legislación vigente no le otorga esa competencia.

⁴ Sentencia C-750 de 2012, de la Corte Constitucional

⁵ www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000072_2017.htm

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador. 2427400 – Sitio web www.mininterior.gov.co

Servicio al Ciudadano servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

Lo anterior, a diferencia de las entidades sin ánimo de lucro, a quienes corresponde inscribirse ante los entes ante quienes deben reportarle sus actividades para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control, sin que ello haga parte de un registro público de entidades.

Cordialmente,



LORENA RÍOS CUÉLLAR
Directora de Asuntos Religiosos

Elaboró: Jeannette Muñoz 
Revisó: Jeannette Muñoz 
TRD-1400-510.12