



El futuro
es de todos

Mininterior

Al responder cite este número:

OFI2020-1736-DAR-2600

Bogotá D.C. martes, 28 de enero de 2020

Señor

JUAN FELIPE CARDOSO RAMÍREZ

abogado101973@gmail.com

Asunto: Su solicitud EXTMI2020-1087

Estimado señor Cardoso Ramírez:

En respuesta a su comunicación, allegada vía correo electrónico, radicada bajo el EXTMI2020-1087 del 16 de enero de 2020, en la que nos solicita concepto respecto a los inconvenientes que han tenido con la Alcaldía de Medellín, en relación con el uso del espacio público adyacente por parte de los vehículos de quienes asisten a las ceremonias religiosas; le manifiesto lo siguiente:

1. Antecedentes

Mediante comunicación radicada EXTMI2020-1087 del 16 de enero de 2020, el peticionario pone en conocimiento de esta Dirección, el contenido del oficio 201930452760 del 17 de diciembre de 2019 emitido por la Alcaldía de Medellín, en el que tal entidad se pronuncia sobre un requerimiento que el solicitante le hace con ocasión a unos comparendos impuestos a algunos asistentes a la ceremonia religiosa de la Iglesia Cristiana Ministerio Verdad y Vida, quienes tenían sus vehículos parqueados sobre el espacio público adyacente al lugar de culto; considerando que se trata de una persecución religiosa por parte de las autoridades de tránsito que realizan los controles en el sector y que generan caos y desorden en los feligreses por obstruir el desarrollo de la celebración religiosa.

2. Normatividad

El fundamento normativo básico para el caso en estudio es:

- **Constitución Política**

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar

la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

“Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

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

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

“Artículo 82. *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

- **Ley Estatutaria 133 de 1994**

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

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

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

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

Artículo 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.*

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

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:
(...)*

*b) De practicar, individual o colectivamente, en privado o en público, actos de oración y culto; conmemorar sus festividades; y no ser perturbado en el ejercicio de estos derechos;
(...)”*

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

*a) De establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos y de que sean respetados su destinación religiosa y su carácter confesional específico;
(...)”*

“Artículo 15. El Estado podrá celebrar con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y con federaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 6º en el inciso segundo del artículo 8º del presente Estatuto, y en el artículo 1º de la Ley 25 de 1992.

Los Convenios de Derecho Público Interno estarán sometidos al control previo de legalidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y entrarán en vigencia una vez sean suscritos por el Presidente de la República.”

- **Ley 1801 de 2016**

“Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

- **Ley 80 de 1993**

Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, (...)"

- **Decreto 354 de 1998**

“Artículo 1. Apruébase el Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, suscrito entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no Católicas, en Santa Fe de Bogotá el 2 de diciembre de 1997, en los siguientes términos:
(...)

Artículo 20. De los lugares de culto. En cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política y el literal b) del artículo 6o. de la Ley 133 de 1994, se garantiza a los miembros y fieles de las Entidades Religiosas que suscriben el presente convenio el respeto a los inmuebles en donde celebren sus cultos y mientras éstos se realicen, el uso del espacio público adyacente, en igualdad de condiciones con otras Entidades Religiosas reconocidas oficialmente por el Estado colombiano.
(...)"

- **Decreto 437 de 2018 (adicionó el Decreto 1066 de 2015).**

“Artículo 2.4.2.4.2.6.1. Revisión al marco normativo vigente. El Ministerio del Interior realizará una revisión al marco normativo vigente en materia de libertad religiosa y de cultos, tendiente a identificar los vacíos dentro del ordenamiento jurídico, considerando las nuevas realidades de las entidades religiosas y sus organizaciones en Colombia, con el fin de diseñar y presentar propuestas normativas que integren, siempre que le sea posible y sin desconocer el principio de unidad de materia, asuntos relacionados con el tratamiento de las personerías jurídicas especiales y extendidas, asuntos urbanísticos, tributarios, pensionales, de actividades financieras, de seguridad social, de capellanías y asistencia espiritual, de acceso a medios institucionales públicos de comunicación, de reconocimiento civil de los títulos eclesiásticos, del uso del espacio público, de la religión y el enfoque diferencial, de su conexidad con la objeción de conciencia y las nuevas realidades que estas han propuesto en un marco de desarrollo social, educativo, cultural y de aporte al bien común, ya sea a través de sus estructuras religiosas tradicionales o de otras de categoría jurídica diferente.

Artículo 2.4.2.4.2.6.2. Convenios de derecho público interno con entidades religiosas. El Ministerio del Interior impulsará una revisión y actualización de la conformación y operatividad del Comité Interinstitucional para la reglamentación de Convenios de Derecho Público Interno, así como la celebración de nuevos convenios de derecho público interno con entidades religiosas registradas ante el Ministerio del Interior, fomentando el acercamiento con las distintas confesiones, entidades religiosas e instituciones competentes para analizar transversalmente su viabilidad, Lo anterior en concordancia con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Estatutaria 133 de 1994 y demás normas concordantes.” (Subrayado fuera del texto).

“Artículo 2.4.2.4.1.8. Principios. La Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos se regirá por los siguientes principios:

(...)

c) Equidad: Las entidades religiosas y sus organizaciones son iguales ante la ley, recibirán por parte de los poderes públicos del Estado igualdad de acceso a los derechos, igualdad de protección e igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, se reconoce que no todas las entidades religiosas y sus organizaciones son iguales entre ellas, su tratamiento será diferenciado por las regulaciones según tratados, convenios y/o la pluralidad de tratamientos jurídicos establecidos en materia religiosa. En síntesis, según las distintas formas en que cada una ejerce la titularidad de los derechos de libertad religiosa y de cultos respecto a los poderes públicos. (Subrayado fuera del texto).

- **Sentencia C-088 de 1994 (Constitucionalidad Ley Estatutaria 133 de 1994).**

“En relación con el **artículo 15** del proyecto, que ya se ha examinado más arriba, se observa que se establece que el Estado podrá celebrar con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y confederaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea tratados internacionales o convenios de derecho público interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 6o., en el inciso segundo del artículo 8° del proyecto y en el artículo 1° de la Ley 25 de 1992. Al respecto, basta reiterar que la Corte encuentra que este tipo de acuerdos de entendimiento no son extraños a la práctica del derecho contemporáneo, y que en nada se opone a la Constitución que la ley estatutaria establezca la posibilidad de su celebración, siempre que todas las religiones y confesiones religiosas,

que tengan personería jurídica, puedan acceder a ellos libremente, y en condiciones de igualdad.

Razones de orden histórico y de la propia naturaleza de la libertad religiosa, imponen que, con ocasión de la celebración de convenios entre el poder público y las iglesias o confesiones religiosas, no resulte incompatible que estos contratos sean calificados como de derecho público. Calificación que conforme a la Carta, realiza en el presente caso el legislador. Cuando interviene el poder público en un acuerdo de voluntades como el comentado, en principio, y como un privilegio para éste, se califica por el legislador de público dicho convenio; porque según la sabiduría del legislador, en ese tipo de convenios está comprometido el interés general. Estas clasificaciones son habituales en el derecho administrativo, en el cual se someten los convenios de la administración a regímenes legales y a tipificaciones, como, por ejemplo, las que trae el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en contratos relacionados en el estatuto.

Es preciso concluir entonces que el legislador tiene la facultad de clasificar los convenios que celebre el poder público, y en este caso le otorgó a los celebrados con las confesiones e iglesias el carácter de públicos.

*Se encuentra que el inciso segundo del **artículo 15** tampoco desconoce prescripción alguna de la Carta Política, cuando establece que estos convenios estarán sometidos a control previo de legalidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y entrarán en vigencia una vez sean suscritos por el Presidente de la República, pues allí se señala una función más de aquellas que puede asignarle la ley a la mencionada alta corporación, de conformidad con lo previsto por el inciso segundo del artículo 236 de la Carta, en relación con el inciso 3o. del artículo 237 de la misma. Esta revisión servirá para reforzar los controles en favor de la libertad religiosa y de los elementos constitucionales de este instituto, y permitirá rodear a los mismos de mayores grados de respetabilidad jurídica y social."*

3. Consideraciones

En desarrollo del derecho fundamental de igualdad, en concordancia con el de libertad de cultos, todas las entidades religiosas tienen el mismo derecho de profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva, así como establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos y de que sean

respetados su destinación religiosa y su carácter confesional específico y no ser perturbados en su ejercicio.

Desde ese punto de vista, en principio, todas las entidades religiosas pueden profesar libremente su creencia y deben ser tratadas en igualdad de condiciones sin ninguna limitación, en virtud de la garantía constitucional.

No obstante lo anterior, existe un límite al ejercicio de tales derechos, establecido por la propia Ley Estatutaria 133 de 1994, en el artículo 4, relacionado con 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.

En el caso en comento, el tema en cuestión se centra en el derecho de la entidad religiosa de usar el **espacio público** contiguo al lugar de culto.

Una definición básica del espacio público es el lugar de propiedad pública (estatal), dominio y uso público donde cualquier persona tiene el derecho a circular en paz y armonía, donde el paso no puede ser restringido por criterios de propiedad privada, y excepcionalmente por reserva gubernamental.

El espacio público abarca, por regla general, las vías de tránsito o circulaciones abiertas como: calles, plazas, carreteras; así como amplias zonas de los edificios públicos, como las bibliotecas, escuelas, hospitales, ayuntamientos, estaciones o los jardines, parques y espacios naturales, cuyo suelo es de propiedad pública.¹

Por su parte, el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 lo define como el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Así mismo, refiere la norma que constituye espacio público, entre otros, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

En esas condiciones cabría preguntar si el espacio público tiene protección estatal, lo que implica traer a colación lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, que establece como deber del Estado el velar por la

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Espacio_p%C3%BAblico

protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Sobre el particular, la Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional se pronunció al respecto de la siguiente manera:

“(…) . La protección del espacio público

El artículo 82 de la Constitución establece como deber del Estado “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. En concordancia con esta disposición, el artículo 24, ejusdem, determina que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley “tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional”. Además, el artículo 313.7 superior encarga a los concejos municipales “reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

En sentencia C-265 de 2002 se revisó la importancia atribuida al espacio público por estar íntimamente ligado con la calidad de vida de los ciudadanos:

“El Constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional. Esta decisión resulta claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado social de derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.

De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

En tercer lugar, algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos.”

Con base en lo anterior, podemos concluir que el derecho de las entidades religiosas sobre el uso del espacio público, les asiste en la medida en que con ello no afecten el ejercicio de los demás de sus libertades públicas y derechos fundamentales; siendo las autoridades de tránsito las competentes para hacerlo valer o respetar.

Ahora bien, a través del Decreto 354 de 1998, fue aprobado el Convenio de Derecho Público Interno n.º 1 suscrito entre el Estado colombiano y algunas entidades religiosas cristianas, habiéndose acordado dentro del mismo (Artículo XX del Convenio) el respeto a los inmuebles en donde celebren sus cultos y mientras éstos se realicen, el uso del espacio público adyacente, en igualdad de condiciones con otras Entidades Religiosas reconocidas oficialmente por el Estado colombiano.

Efectivamente, se suscribió un convenio, dentro de un proceso de negociación en el que hicieron parte el Estado colombiano y 13 entidades religiosas, previo cumplimiento de los artículos 15 de la Ley Estatutaria 133 de 1994 y 14 y 15 del Decreto 782 de 1995 (compilado por el Decreto 1066 de 2015), y previo control de legalidad por el Consejo de Estado, el cual cobija exclusivamente a las entidades suscriptoras.

Si bien, en principio podría considerarse un trato inequitativo en relación con las entidades no suscriptoras del convenio, este tratamiento diferenciado se justifica precisamente porque el mismo proviene del cumplimiento específico de un convenio. Es así como el artículo 2.4.2.4.1.8. del Decreto 437 de 2018, al relacionar los principios de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos, establece: ***“c) Equidad: Las entidades religiosas y sus organizaciones son iguales ante la ley, recibirán por parte de los poderes públicos del Estado igualdad de acceso a los derechos, igualdad de protección e igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, se reconoce que no todas las entidades religiosas y sus organizaciones son iguales entre ellas, su tratamiento será diferenciado por las regulaciones según tratados, convenios y/o la pluralidad de tratamientos jurídicos establecidos en materia religiosa.”***

En ese sentido, las únicas entidades religiosas llamadas a invocar el precepto contenido dentro del Convenio de Derecho Público vigente son las suscriptoras del mismo, en virtud de los compromisos adquiridos por el Estado frente a ellas, lo

que no implica que a ellas no corresponda el deber constitucional y legal que tienen de respetar el espacio público.

Sin embargo, las autoridades públicas están llamadas a respetar y dar cabal cumplimiento a los acuerdos suscritos por el Estado; en ese sentido, las mismas no pueden sustraerse de hacer efectivas las obligaciones reguladas a través de tratados o convenios, máxime cuando, en el caso de los convenios, han sido sometidos al control previo de legalidad por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y posteriormente son aprobados a través de un decreto presidencial.

Corresponde entonces a las autoridades públicas, proporcionar, a las entidades religiosas suscriptoras del Convenio de Derecho Público Interno No. 1, los medios para que se hagan efectivas las obligaciones contraídas por el Estado a través de tal instrumento, sin que se afecte el interés general.


Para el caso del espacio público adyacente a los lugares de culto, es claro que a las entidades religiosas suscriptoras del convenio les asiste el derecho de hacer uso del mismo durante las ceremonias religiosas, en cumplimiento del artículo XX del acuerdo suscrito con el Estado, lo que implica que a las autoridades competentes les corresponde determinar la forma en que tales entidades religiosas puedan hacer uso del espacio público adyacente sin que se afecte la movilidad en el sector, en cumplimiento efectivo del convenio.

Por último, en relación con el tema del uso del espacio público y la posibilidad de que otras entidades religiosas tengan la posibilidad de suscribir convenios con el Estado colombiano, dentro del desarrollo de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos adoptada mediante el Decreto 437 de 2018, que adicionó el Decreto 1066 de 2015, esta Dirección de Asuntos Religiosos está revisando en la actualidad el marco jurídico vigente e impulsando la suscripción de nuevos convenios, de conformidad con los artículos 2.4.2.4.2.6.1. y 2.4.2.4.2.6.2 del citado decreto.

Atentamente,



LORENA RÍOS CUÉLLAR
Directora de Asuntos Religiosos

Elaboró: Jeannette P. Muñoz 
TRD: 2600
EXTMI2020-1087

Handwritten signature or scribble in the bottom right corner.