



Magister en Derecho UC – LLM

Solución de conflictos entre normas

Ana Rosa Buelvas Hernández

**Cita legal:** Sentencia C-664/16 de 30 de noviembre de 2016 de la Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

**Breve descripción del caso:** El ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable a través de la acción pública de inconstitucionalidad el numeral 4 del artículo 7, el numeral 2 del artículo 8 y el artículo 17 (parcial) de la Ley 119 de 1994 “*Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA*”, al considerar que desconocen los artículos 1, 2, 13 y 19 de la Constitución Política. En su escrito de demanda el ciudadano argumenta que tratándose de un establecimiento público, la obligación legal de incluir un representante de la iglesia católica romana en los órganos directivos a nivel nacional y regional, contraría el carácter laico y pluralista del Estado colombiano, que impone neutralidad religiosa del Estado. **(Aclaro que mi análisis sólo va referido a la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 7 y numeral 2 del artículo 8 de la ley 119 de 1994)**

**Resumen del trámite ante los tribunales inferiores (de existir):** No hay trámite ante tribunales inferiores porque se trata de una acción pública que se interpone directamente ante el Tribunal Constitucional en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

**Los hechos:** El ciudadano Miguel Ángel Garcés Villamil solicita a esta Corte declarar la inexecutable de las disposiciones demandadas, al considerar que desconocen los artículos 1, 2, 13 y 19 de la Constitución Política. En su escrito de demanda, el ciudadano argumenta que tratándose de un establecimiento público que tiene por misión cumplir la función estatal de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, a

través de la formación, la obligación legal de incluir un representante de la iglesia católica romana en los órganos directivos nacional y regionales, contraría el carácter laico y pluralista del Estado colombiano, que impone neutralidad religiosa. Según el demandante, esta norma afecta la consecución de los fines del Estado, en particular el de hacer efectivos los derechos y garantías reconocidos a las personas en cuanto a la libertad religiosa ya que *“...no están protegiendo las creencias que no pertenecen a la iglesia católica romana debido a que están estimulando la participación de esa iglesia en la construcción de políticas públicas que les serán aplicables...”* y otorga un trato privilegiado a una determinada confesión religiosa, respecto de las otras, contrariando el tenor del artículo 19 de la Constitución, en lo relativo a la igualdad de las distintas confesiones ante la ley, así como, de manera más general, el principio de igualdad, que se predica del trato dado por el Estado a las distintas confesiones. Con esta argumentación, la demanda sostiene que la participación de un miembro de la Conferencia Episcopal colombiana en los órganos directivos del SENA solamente se explicaría si estuviéramos en un Estado confesional el que, no encuentra sustento en la Constitución vigente y, por el contrario, la desconoce.

**La cuestión de derecho involucrada:** El conflicto normativo se resolvió determinando que las normas demandadas contenidas en la ley en mención generan una incompatibilidad material con la constitución, generando una contradicción normativa lógica, es decir, una contradicción en el contenido de la norma legal con el texto constitucional en sus artículos 1, 2, 13 y 19, pues éstos garantizan la igualdad ante la ley y permiten la libertad de cultos por lo que toda persona tiene derecho a profesar su credo. En consecuencia, este conflicto normativo se resolvió utilizando el criterio jerárquico teniendo en cuenta que la Constitución es la norma de cierre y la ley en mención es una ley ordinaria de inferior jerarquía, afectando el ámbito de invalidez de la norma legal y por lo tanto declarándola inexecutable o inválida. Por lo anterior, podemos concluir que es un conflicto normativo aparente.

**El resultado de la decisión:** Declarar INEXEQUIBLES el numeral 4 del artículo 7 y el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 119 de 1994.

**El razonamiento jurídico o *ratio decidendi* utilizado para la resolución del caso:**

La Corte Constitucional se basó en que el carácter laico del Estado colombiano y la libertad religiosa no excluyen la posibilidad de establecer relaciones entre las iglesias y el Estado,

aunque dichas relaciones deben respetar una serie de condiciones para ser constitucionalmente admisibles.

I) El carácter laico del estado colombiano y la libertad religiosa no excluyen la posibilidad de establecer relaciones entre las iglesias y el estado: Colombia ya no es un Estado confesional, como lo fue durante más de cien años; la Constitución Política de 1991, fundada sobre el pluralismo y el respeto por la diversidad, en desarrollo del principio democrático, sentó las bases para la construcción de un Estado laico, en el que el principio de laicidad fuera el elemento integrador de la libertad religiosa y la igualdad de las distintas confesiones (artículo 19), con algunos aspectos de la libertad de conciencia y del libre desarrollo de la personalidad.

Es posible identificar las siguientes sub-reglas derivadas del principio de laicidad: (i) se garantiza la libertad de cultos de todas las personas; (ii) el Estado no tiene religión oficial y su actuar no debe afectar ni positiva ni negativamente a ninguna congregación religiosa y no puede ser identificado ni explícita ni simbólicamente con religión alguna; (iii) el Estado protege los distintos cultos y congregaciones religiosas, en igualdad de condiciones; (iv) el Estado puede establecer relaciones con las distintas congregaciones religiosas a condición de mantener su neutralidad y garantizar la igualdad entre las distintas religiones; (v) ni el Estado puede intervenir en el funcionamiento interno de las congregaciones religiosas, ni éstas pueden hacer lo propio respecto del Estado. Esta última regla pone de presente que el principio de laicidad no es una garantía unidireccional, establecida en beneficio exclusivo de una de las partes (las iglesias o el Estado), sino el criterio regulador de las mutuas relaciones bajo una lógica de respeto de las autonomías recíprocas. Así, respecto de las iglesias, evita la intervención y fiscalización estatal de sus asuntos, los que, no obstante, se convierten en públicos, cuando éstas ejercen funciones públicas o administran dineros o recursos públicos. En otras palabras, *“el principio de laicidad garantiza la independencia mutua entre las iglesias y el Estado. Se trata de un mecanismo para proteger a la iglesia de las intromisiones de las autoridades públicas, lo mismo que al Estado respecto de las intromisiones de las iglesias”*.

II) Las relaciones admisibles entre el Estado y las confesiones religiosas desde el punto de vista constitucional: Para evitar comprometer al Estado con una determinada religión, promoverla, afectar su independencia mutua o vulnerar la libertad religiosa de las personas, la neutralidad que impone el carácter laico del Estado, exige que las relaciones iglesias-Estado tengan ciertas características o respeten ciertos límites fundados en un *“criterio secular constitucionalmente admisible”*.

La constitucionalidad de las relaciones iglesias-Estado se define a través de la verificación de (1) el respeto de la igualdad entre las distintas religiones y (2) el carácter secular de la relación, en cuya intención y cuyo efecto, no se contraría el principio de laicidad.

1. El respeto de la igualdad entre las distintas congregaciones religiosas frente al Estado. La jurisprudencia constitucional ha precisado que el mandato de igualdad de trato respecto de las distintas religiones impone la exclusión de privilegios que favorezcan a determinada congregación, en desmedro de las otras. Así, en el caso objeto del presente juicio de constitucionalidad no es posible defender el argumento de que la religión católica puede ser la congregación religiosa mayoritaria en Colombia, pues esto va en desmedro del pluralismo que profesa nuestra Carta Constitucional como norma fundante de nuestro ordenamiento jurídico.

2. Una relación secular en cuyo objeto, o cuyo resultado, no se promueva determinada religión, ni determine un entrelazamiento mutuo. Para determinar la constitucionalidad de la medida, la Corte Constitucional de Colombia se basó en la realización de un juicio llamado *Lemon test* que hace la Suprema Corte de los Estados Unidos. Este parámetro de control, que se encuentra en sintonía con el utilizado por esta Corte en su jurisprudencia busca establecer (i) si la medida tiene un propósito secular; (ii) si su efecto primario es el de inhibir o promocionar alguna religión en particular y (iii) si de su aplicación resulta una excesiva confusión -*excessive entanglement* - entre el Estado y la religión. Estos criterios de examen de la constitucionalidad de una medida, respecto del principio de laicidad, coinciden con los identificados por la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha formulado en la materia. Se trata de juzgar la medida a partir de sus motivos y sus efectos.

Así las cosas, a pesar de que las normas demandadas se encuentran en una ley de 1994, se originan en normas preconstitucionales que con el tránsito constitucional, resultan contrarias al pluralismo que inspira la Constitución Política de 1991, al buscar una finalidad no secular, sino claramente religiosa. Estas normas representan una concepción constitucional hoy en día superada, que consideraba a la religión católica como uno de los factores claves de la cohesión de la nación y que, incluso, había otorgado a la Iglesia Católica privilegios especiales, en una actividad sensible para la difusión de sus ideas, como lo es la educación pública, al haber dispuesto que ésta debería ser organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica y, a través del Concordato, había instaurado el carácter obligatorio de la enseñanza religiosa católica en la educación pública, bajo la supervisión de la Iglesia. Por el contrario, en vigencia de la Constitución

actual, el servicio público de educación, como lo es el prestado por el SENA, debe ser laico, como una garantía de que esta actividad de instrucción y la formación, en los distintos niveles, no sea instrumentalizada como difusora de determinadas creencias, en exclusión de otras, y en claro desconocimiento del pluralismo que inspira la Constitución de 1991.

A más de la verificación de la intención del legislador, resulta necesario el **efecto que la participación de un representante de la Conferencia Episcopal tiene respecto del principio de laicidad**. Un componente de la laicidad del Estado es el principio de separación entre los asuntos de la iglesia y los del Estado. Se trata de la garantía de independencia mutua que, como quedó explicado, no implica ausencia de relaciones, sino que éstas deben garantizar que no exista confusión entre las funciones públicas y las funciones clericales. Se trata de verificar que la relación no conduzca, en los términos del *Lemon Test*, a una excesiva confusión de las funciones del Estado con las de las iglesias. En este sentido, esta Corte ha determinado que “*Empero, las actividades que desarrolle el Estado en relación con la religión deben tener como único fin el establecer los elementos jurídicos y fácticos que garanticen la libertad de conciencia, religión y culto de las personas, sin que se encuentre fundamento legítimo para que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas*” (negritas no originales). Dicho pronunciamiento consideró necesario determinar el “*impacto primordial*” de la medida. En el mismo sentido, una sentencia de este año indicó que “*Aunque la laicidad no significa el aislacionismo de la religión respecto de los intereses del Estado, sí reclama que las funciones públicas no se confundan con las que son propias de las instituciones religiosas*” (negritas no originales).

Esta situación de confusión simbólica y funcional también se verifica en el caso bajo estudio, en la medida en la que la participación discutida se realiza, en representación de la Conferencia Episcopal, órgano máximo de la Iglesia Católica en el país, conformado por la reunión de los obispos del país. A pesar de que, como lo advierten algunos intervinientes, esta participación es minoritaria y no tiene por sí sola la facultad de tomar decisiones, no debe olvidarse que la participación en juntas o consejos directivos, a través del envío de pleno derecho de un representante, es considerado como un mecanismo de tutela administrativa, lo que implica que se trata, sin duda alguna, de un instrumento para tener influencia en la toma de las decisiones fundamentales de la entidad. En estos términos, la participación en representación de la Conferencia Episcopal, en la dirección del

establecimiento público encargado de la formación técnica de los colombianos, determina una confusión constitucionalmente inadmisibles entre las funciones estatales y la misión de la Iglesia.

Debe advertirse, no obstante, que la censura constitucional de las normas demandadas no radica en el hecho de haber excluido de dicho privilegio a las otras religiones, sino de la confusión de funciones y atentado a la separación de los asuntos de las iglesias y del Estado que la norma entraña. Finalmente, también debe aclararse que la inconstitucionalidad de las normas demandadas tampoco resulta del hecho de que quien tuviera participación en dicho comité perteneciera a determinada religión o que fuera incluso ministro de la misma, sino de que su participación se hace en nombre y representación de la congregación religiosa.

Así, debe concluirse que la inclusión de un representante de la Conferencia Episcopal en los consejos directivos nacional y regionales del SENA, prevista en el numeral 4 del artículo 7 y el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 119 de 1994, contraría el carácter laico del Estado colombiano, no sólo en razón de la intención del legislador al adoptar dichas normas, cual fue la difusión, a través de la educación, de los valores católicos y la justicia cristiana, sino también por el efecto de confusión o entrelazamiento simbólico de las funciones públicas, con las actividades religiosas.

**El *obiter dictum* del caso:**

Respecto de los motivos que condujeron al legislador a incluir un representante de la Conferencia Episcopal, tanto el concepto del SENA, como el concepto del Procurador refieren (a) la conformación plural de los órganos directivos de la institución, así como (b) la función social de la Iglesia Católica en materia educativa.

*a. La conformación plural de los órganos de dirección del SENA:* El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA es un establecimiento público del orden nacional, que presta el servicio público de educación y formación técnica, con el objetivo de preparar a los colombianos para el desarrollo de actividades lucrativas y, a la vez, útiles para la sociedad. En términos de la ley, el SENA “*está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país*”.

b. La función social de la Iglesia Católica en la educación del país: En la intervención recibida en el presente proceso, la Conferencia Episcopal sostiene que su participación en la dirección del SENA tiene una justificación secular que radica en la misión social de la misma y, en general, de la Iglesia Católica. En sentido concordante, tanto la intervención del SENA, como el concepto del Procurador General de la Nación alegan que la norma debe ser declarada exequible porque la participación de la Iglesia Católica se explica por su experiencia como grandes educadores en el país. Sostienen que el trato diferente respecto de las otras congregaciones está plenamente justificado por la especificidad de la Iglesia Católica, que consiste en el importante rol histórico que ha cumplido en la educación, a través de un número importante de colegios y universidades que directamente pertenecen a la Iglesia Católica o que, siendo de privados, sigue las orientaciones de la misma.

c. La intención del legislador al incluir al miembro de la Conferencia Episcopal en la dirección del SENA y el efecto que produce su participación: Como quedó explicado, la constitucionalidad de las relaciones iglesias-Estado se determina por la identificación del motivo secular que llevó al Congreso a la expedición de la ley, así como de la verificación del efecto no contrario al principio de la laicidad, que dicha relación entraña. En este sentido, es requisito que "(...) la normatividad o medida correspondiente tenga en adición a los motivos esbozados por el legislador, unos efectos seculares, que cumplan con dos características: (i) deben ser suficientemente identificables; y (ii) deben tener carácter principal, y no solo simplemente accesorio o accidental". Se trata de garantizar el cumplimiento del deber de neutralidad del Estado respecto del hecho religioso, como garantía de la libertad religiosa misma. Así, "la neutralidad estatal en materia religiosa es contraria a la actividad de patrocinio o promoción estatal de alguna religión, pues en un Estado laico el papel que debe esperarse de las instituciones públicas, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una, consiste en proporcionar todas las garantías para que las distintas confesiones religiosas cuenten con el marco jurídico y el contexto fáctico adecuado para la difusión de sus ideas y el ejercicio de su culto, sin que en dicha difusión y práctica tenga intervención directa el Estado (...) La neutralidad estatal comporta que las actividades públicas no tengan fundamento, sentido u orientación determinada por religión alguna –en cuanto confesión o institución-, de manera que las funciones del Estado sean ajenas a fundamentos de naturaleza confesional".