

Sentencia C-088/22

Referencia: Expediente D-14224

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, “*Por la cual se provee la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales*”.

Demandante: Jhaslen Ricardo Ramírez Lemus

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en particular de la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, y previo agotamiento del procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991¹, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad de la

¹ 1. Jhaslen Ricardo Ramírez Lemus presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972 “*Por la cual se provee la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales*” y del artículo 1 (parcial) del Decreto 497 de 1973 “*Por el cual se reglamenta la Ley 5 de 1972*”, por considerar que van en contravía de los artículos 1, 13 y 19 de la Constitución.

2. Mediante Auto del 10 de mayo de 2021, el magistrado sustanciador precisó que si bien la Ley 5 de 1972 es objeto de control constitucional por esta Corte, según lo previsto en el artículo 241 numeral 4º, no ocurre lo mismo con el Decreto 497 de 1973, en tanto se trata de un decreto expedido por el presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en ese entonces en el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución de 1886 y, en esa medida, el estudio de su constitucionalidad es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo anterior, conforme con la competencia constitucionalmente asignada, el despacho se limitó a decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972.

3. En consecuencia, en lo que respecta al artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, el magistrado sustanciador admitió el cargo sustentado en la presunta vulneración del principio de Estado laico y pluralista (artículos 1 y 19 de la Constitución) e inadmitió el cargo relativo a la presunta transgresión del artículo 13 de la Constitución, al constatar que no se argumentó adecuadamente la vulneración del derecho a la igualdad, aspecto que resultaba necesario para su admisión.

4. Dentro del término concedido para corregir la demanda –en lo que respecta al cargo por presunta vulneración del derecho a la igualdad– no se recibió escrito del demandante en ese sentido, razón por la cual, mediante Auto del 2 de junio de 2021, el magistrado sustanciador dispuso su rechazo.

5. Transcurrido el término de ejecutoria en silencio, mediante Auto del 10 de mayo de 2021, el magistrado sustanciador procedió a dar trámite a la demanda en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, por presunta vulneración de los artículos 1 y 19 de la Constitución. Para ese efecto, mediante Auto del 25 de junio de 2021, ordenó (i) comunicar el inicio del proceso al presidente de la República y a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como al ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para los fines del artículo 244 de la Constitución; (ii) oficiar a los secretarios generales del Senado y la Cámara de Representantes, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, al Ministerio de Interior - Dirección de Asuntos Religiosos y al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de obtener mayores elementos de juicio, en los términos del artículo 10 del Decreto Ley 2067 de 1991; y, (iii) invitar a participar en el proceso a entidades y organismos públicos y privados, así como a diferentes grupos e institutos de investigación de universidades, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

6. Vencido el término probatorio y recibidas las pruebas decretadas, mediante Auto del 30 de agosto de 2021, el magistrado sustanciador dispuso dar continuidad al trámite. En efecto, a través de la Secretaría General de esta corporación, se surtió la fijación en lista del 3 al 16 de septiembre de 2021 y se dio traslado a la procuradora general de la Nación del 3 de septiembre al 14 de octubre de 2021.

referencia contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

“LEY 5 DE 1972
(septiembre 20)

Por la cual se provee la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales

Artículo 1. *Créanse Juntas Defensoras de Animales en cada uno de los Municipios del país, dirigidas por un Comité integrado así:*

*El Alcalde o delegado, **el Párroco o su delgado**, el Personero Municipal o su delegado; un representante del Secretario de Agricultura y Ganadería del respectivo Departamento y un delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos locales.*

Parágrafo. *En los Municipios donde funcionen asociaciones, o sociedades defensoras de animales, o entidades cívicas similares, elegirán entre todas, dos miembros adicionales a la respectiva junta que esta Ley establece.*

Parágrafo. Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente”.

II. LA DEMANDA

1. La demanda se dirigió inicialmente contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972 “*Por la cual se provee la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales*” y el artículo 1 (parcial) del Decreto 497 de 1973 “*Por el cual se reglamenta la Ley 5 de 1972*”, por considerar que son contrarios a los artículos 1, 13 y 19 de la Constitución.

2. Mediante Auto del 10 de mayo de 2021, el magistrado sustanciador precisó que si bien la Ley 5 de 1972 es objeto de control constitucional por esta Corte, según lo previsto en el artículo 241 numeral 4º, no ocurre lo mismo con el Decreto 497 de 1973, en tanto se trata de un decreto expedido por el presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en ese entonces en el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución de 1886 y, en esa medida, el estudio de su constitucionalidad es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo anterior, el despacho se limitó a decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972.

3. En lo que respecta al artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, el magistrado sustanciador admitió el cargo sustentado en la presunta vulneración del principio de Estado laico y pluralista (artículos 1 y 19 de la Constitución) e inadmitió el cargo relativo a la presunta transgresión del artículo 13 de la Constitución, al constatar que no se argumentó adecuadamente la vulneración del derecho a la igualdad, aspecto que resultaba necesario para su admisión.

4. Dentro del término concedido –en lo que respecta al cargo por presunta vulneración del derecho a la igualdad– el demandante no corrigió la demanda, razón por la cual, mediante Auto del 2 de junio de 2021, el magistrado sustanciador dispuso su rechazo.

5. El demandante afirma que el artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, al incluir como miembros del Comité de las juntas defensoras de animales a un *párroco o su delegado*, infringe los artículos 1, 13 y 19 de la Constitución.

6. Para sustentar el cargo plantea las siguientes razones: (i) al mantener un derecho de representación en cabeza de un específico credo o asociación religiosa como la católica, se desatienden los principios de participación, pluralismo religioso y la separación entre Estado-Iglesia (laicidad); (ii) la teleología de la norma demandada es convocar a las principales autoridades municipales de ese momento, toda vez que no hay motivo significativo que permita considerar que la actividad de un representante de un culto religioso tenga estrecha relación con la defensa de los animales; y, (iii) dado que la Constitución de 1991 trae una clara separación entre el Estado y la Iglesia católica, la presencia forzada de esta en las juntas de que trata la disposición demandada, resulta anacrónica y lesiva de los principios de participación, laicidad estatal e igualdad religiosa.

7. Precisa que, si los representantes de los diferentes cultos tuvieran interés en participar en defensa de los animales, podrían hacerlo como lo hacen las demás personas.

8. Adicionalmente señala que, en caso de que la supresión del representante de la Iglesia católica en la integración del Comité afecte el carácter impar de las votaciones para la toma de decisiones, esta situación se puede superar a través de la modificación de sus estatutos internos, previendo fórmulas de desempate.

9. Finalmente, señala que en la actualidad cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley que pretende, entre otras, modificar la estructura de las juntas defensoras de animales. Sin embargo, considera que mientras este no sea aprobado y sancionado como ley, se hace necesaria la declaratoria de inexecutable de los apartes normativos acusados.

10. Con base en los anteriores argumentos, el demandante solicita que se declare la inexecutable parcial de la disposición acusada y, en

consecuencia, se eliminen las expresiones arriba resaltadas del artículo 1 de la Ley 5 de 1972.

IV. INTERVENCIONES

(i) Autoridades que participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada²

11. Dentro del término concedido en cumplimiento del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, no se recibió intervención de las autoridades que participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada parcialmente, esto es, del presidente de la República, del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni de los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes.

(ii) Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados³

12. La **Asociación Colombiana de Ciudades Capitales** solicita que las disposiciones acusadas sean declaradas exequibles bajo el entendido de que “*se trata de cualquier líder de la sociedad civil que represente la respectiva comunidad*”⁴, el cual, además, debería ser elegido de forma democrática.

13. Para la interviniente resulta claro que, al delegar una función pública a una autoridad eclesiástica, se quebranta la neutralidad estatal que debe imperar en materia religiosa, pues esto constituye un favorecimiento estatal a la Iglesia católica al prever su participación en dichas juntas.

14. Además, explica que para la época en que se promulgó la Ley 5 de 1972, los párrocos fungían muchas veces como líderes comunitarios, lo que explicaría la participación de aquellos en las juntas defensoras de animales; pero que, sin embargo, esta situación ha variado a partir de la Constitución de 1991, por cuanto en ella se reconoció la pluralidad religiosa y hubo, a su vez, una transformación en la concepción respecto de la protección y bienestar de los animales, siendo muestra de ello –aparte de la ley en comento y la Ley 84 de 1989– las leyes 1683 de 2013 y 1774 de 2016 –que prohibieron el uso de animales en espectáculos y circos, y catalogaron a los animales como seres sintientes y su maltrato penalizado, respectivamente–, como también los avances jurisprudenciales sentados por la Corte Constitucional desde entonces.

15. Por su parte, en respuesta a los cuestionamientos efectuados por esta corporación, informa lo siguiente:

² Artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991.

³ Decreto 2067 de 1991, artículos 10 y 13.

⁴ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Conceptos e Intervenciones-(2021-09-16 21-30-39).pdf”, folio 7.

(i) De las 34 ciudades que hacen parte de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales –Asocapitales–, 18 ciudades capitales cuentan con juntas de defensa de animales (Arauca, Barranquilla, Bucaramanga, Ibagué, Inírida, Leticia, Manizales, Medellín, Neiva, Popayán, Quibdó, Santa Marta, Sincelejo, Soacha, Tunja, Valledupar, Villavicencio y Yopal). Actualmente, tres ciudades se encuentran en proceso de reactivar sus juntas (Cartagena, Cúcuta y Pasto). Dos (Armenia y Bogotá), no tienen en funcionamiento dichas Juntas. Por último, respecto de las 11 ciudades restantes (Cali, Florencia, Mitú, Mocoa, Montería, Pereira, San Andrés y Providencia, Puerto Carreño, Riohacha, San José del Guaviare y Uribia) no se logró tener información o confirmar con certeza el funcionamiento de estas juntas.

(ii) En 15 de las juntas defensoras de animales constituidas (Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Inírida, Leticia, Manizales, Medellín, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Tunja y Valledupar) participan sacerdotes, párrocos o delegados de parte de la Iglesia católica. Además, en solo dos de ellas participan también ministros de otras iglesias.

(iii) Los párrocos, sacerdotes o delegados de la Iglesia católica fueron incluidos como miembros de las juntas en nueve ciudades (Barranquilla, Cartagena, Leticia, Manizales, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta y Tunja). También bajo la figura de miembro directivo se cuenta con la participación del representante religioso en algunas juntas defensoras de animales (Bucaramanga, Cúcuta, Inírida, Medellín, Sincelejo y Valledupar).

(iv) En cuanto a la relevancia o necesidad del párroco como miembro de las juntas defensoras de animales, explica la Asociación que, teniendo en cuenta que la finalidad de la inclusión de un párroco de la Iglesia católica en las juntas era con el propósito de que estos representaran los intereses de la comunidad, debe concluirse que dados los cambios que ha sufrido la sociedad colombiana y el surgimiento de nuevas figuras y organizaciones interesadas en el bienestar animal, lo procedente es que esos puestos sean ocupados por líderes comunitarios, designados democráticamente.

(v) Dentro de las funciones más destacadas de las juntas enuncia: a) promover campañas educativas y culturales entre la población residente y visitante tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre; b) evitar los actos de crueldad, maltrato y abandono injustificado de animales e impulsar el desarrollo de actividades de promoción tendientes a proteger y conservar las especies de animales; c) fomentar el patrimonio ecoturístico del municipio a través de la observación técnica y científica de las diferentes especies de animales que habitan en sus ecosistemas; d) divulgar las políticas ambientales, de salubridad pública y de policía, dirigidas a proteger las especies animales y restringir su caza y comercio ilegal; e) impulsar el desarrollo de las actividades de promoción, prevención y control de la población de fauna silvestre y doméstica; y f) denunciar ante las autoridades competentes los actos de caza y comercialización ilegal de especies que

forman parte del patrimonio faunístico de los diferentes ecosistemas del municipio.

(vi) La vigilancia de la labor de las juntas protectoras de animales se encuentra a cargo de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de acuerdo con el Decreto 262 de 2000.

16. La **Federación Colombiana de Municipios** comparte el criterio del demandante en cuanto a que resulta contrario a la Constitución que los integrantes de una iglesia en particular forzosamente deban ser llamados a conformar las juntas defensoras de animales. Sin embargo, considera que esa no es la única razón por la cual la norma resulta inconstitucional. Señala que, de la lectura de la ley, se advierte que dichas juntas constituyen órganos de índole municipal y, por lo tanto, *“no está autorizado el legislador para expedir normas sobre juntas de administración municipal, tanto si éstas corresponden a los órganos de dirección de entidades descentralizadas como si se trata de meros órganos de asesoría y coordinación, pues al hacerlo está invadiendo una competencia que la Constitución y la legislación orgánica asignaron a los propios municipios”*⁵.

17. El **director de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior**, en atención al requerimiento de información efectuado por el magistrado sustanciador, realiza las siguientes precisiones: (i) dicho ministerio no tiene función alguna relacionada con las juntas protectoras de animales; (ii) la expresión “párrocos” demandada se refiere a los párrocos católicos; (iii) debido a que la Ley 5 de 1972 fue expedida antes de la Constitución de 1991, aquella deberá adecuarse a los actuales preceptos constitucionales; (iv) por respeto al pluralismo religioso, debería darse un espacio en las juntas defensoras de animales a los representantes de otras entidades religiosas presentes en cada municipio; y, por último, (v) la vigilancia, con fines preventivos y de control de gestión, de las juntas defensoras de animales está a cargo de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales (art. 24 Decreto 262 de 2000, en concordancia con la Resolución 046 del 23 de febrero de 2017 de la Procuraduría General de la Nación).

18. De igual manera, la **directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores** puntualiza que *“revisado el archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, se pudo constatar que no obra un tratado en vigor entre el Estado colombiano y el Estado vaticano que sirva de fundamento o que guarde alguna relación con la participación de párrocos en las Juntas Protectoras de Animales”*⁶.

⁵ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Conceptos e Intervenciones-(2021-09-15 15-29-59).pdf”, folio 4.

⁶ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-07-09 14-31-56).pdf”, folio 4.

19. La **procuradora delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios**, en respuesta a las solicitudes de información realizadas por esta corporación, manifiesta que las juntas defensoras de animales tienen por objeto “*promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de atención y afecto hacia los animales útiles al hombre y evitar actos de crueldad, maltrato o abandono injustificado*”⁷. Y con el fin de vigilar dicha labor, a través de los procuradores judiciales de las jurisdicciones territoriales, esta entidad obtiene la información referente al estado de su conformación y las actividades que adelantan, como, por ejemplo, las campañas educativas, de vacunación, esterilización y prevención del maltrato animal.

20. Señala que, de la información recopilada, se identificó que 602 municipios tienen conformadas juntas defensoras de animales. Por departamentos se consolidaron los siguientes datos:

- Amazonas: 100% municipios con JDA.
- Antioquia: 59% municipios con JDA.
- Arauca: ninguno de los 7 municipios tiene JDA.
- Atlántico: 48% municipios con JDA.
- Bolívar: 21% municipios con JDA.
- Boyacá: 72% municipios con JDA.
- Caldas: 70% municipios con JDA.
- Caquetá: 44% municipios con JDA.
- Casanare: 100% municipios con JDA.
- Cauca: 67% municipios con JDA.
- Cesar: 84% municipios con JDA.
- Chocó: 73% municipios con JDA.
- Córdoba: 100% municipios con JDA.
- Cundinamarca: 92% municipios con JDA.
- Guainía: 100% municipios con JDA.
- Guajira: 90% municipios con JDA.
- Guaviare: 100% municipios con JDA.
- Huila: 58% municipios con JDA.
- Magdalena: 100% municipios con JDA.
- Meta: 77% municipios con JDA.
- Nariño: 61% municipios con JDA.
- Norte de Santander: 100% municipios con JDA.
- Putumayo: 78% municipios con JDA.
- Quindío: 89% municipios con JDA.
- Risaralda: 58% municipios con JDA.
- San Andrés: 100% municipios con JDA.
- Santander: 70% municipios con JDA.
- Sucre: 100% municipios con JDA.
- Tolima: 71% municipios con JDA.

⁷ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-07-16 18-04-43).pdf”, folio 2.

- Valle del Cauca: 59% municipios con JDA.
- Vaupés: 0% municipios con JDA.
- Vichada: 0% municipios con JDA.

21. Por último, presenta los resultados obtenidos en cinco casos concretos en los que intervino al identificar fallas en la labor de protección y de gestión para el bienestar animal. En uno de ellos, tras recibir frecuentes denuncias relacionadas con el maltrato animal, la mala gestión por parte de la alcaldía de Cáqueza, el desacuerdo entre los miembros de la junta defensora de animales, las malas prácticas veterinarias realizadas por personal no idóneo o no profesional, el mal estado del coso o centro de bienestar animal, la escasez de personal, alimento e higiene, entre otros, señala que decidió efectuar una visita al municipio, en la que efectivamente logró identificar “*algunos problemas de la Junta Defensora de animales, problemas de recursos y un coso un tanto precario*”⁸, un gran desconocimiento de las normas de protección animal vigentes y de las obligaciones que recaen en la administración municipal.

Manifiesta que todo aquello, en conjunto, generaba un enfrentamiento entre las autoridades y la comunidad que impedía el trabajo coordinado a favor de la protección y el bienestar de los animales. En efecto, con el propósito de mejorar la gestión de aquellos, dicha delegada decidió capacitar en esta materia a las autoridades municipales, a los miembros de la Junta Defensora de Animales y a miembros de la comunidad.

22. En otro de los casos, indica que, en el municipio de Santiago de Cali, brindó capacitación a los funcionarios de esa administración municipal, a la Policía Municipal y a los miembros de la Junta Defensora de Animales, sobre las competencias de estos en el control de la circulación de carretillas. Esto, para asegurar el debido cumplimiento de la sentencia 069 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo, que ordenó a esa entidad territorial que prohibiera la circulación de carretas de tracción animal con el fin de proteger los equinos que realizan esa actividad.

23. Igualmente, destaca que, en cumplimiento de sus deberes legales de vigilancia, requirió en tres oportunidades al alcalde del municipio de Ebéjico para que informara sobre la constitución de la Junta Defensora de Animales del municipio y su funcionamiento, sin obtener respuesta. Y que, ante el silencio del ente territorial, procedió a impetrar acción popular en su contra; como consecuencia de lo cual, por decisión judicial se ordenó al municipio la creación de la mencionada junta.

24. También señala que gracias al seguimiento efectuado sobre el cumplimiento de la legislación de protección y bienestar animal por parte de

⁸ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2021-07-16 18-04-43).pdf”, folio 5.

la alcaldía de Chía, incluida la obligación de constituir la Junta Defensora de Animales, se ha logrado mejorar de manera significativa la situación de los animales domésticos que son comercializados en dicha jurisdicción territorial y se ha activado el funcionamiento de la junta, como el espacio que es, para la participación ciudadana de la mano de la administración pública.

25. La **hemeroteca de la Cámara de Representantes**, por solicitud de esta corporación, remite *“los antecedentes publicados en los Anales del Congreso con respecto al trámite legislativo en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 99/65 C - 258/65 S, que dio origen a la Ley 5 de 1972”*⁹. De igual manera, la ponencia para primer debate Cámara - Anales 76 de 1971; la ponencia para segundo debate Cámara - Anales 83 de 1971, y, el Acta de Plenaria del 13 de diciembre de 1971 Cámara de Representantes - Anales 92 de 1971.

(iii) Intervenciones ciudadanas¹⁰

26. **Angie Yulieth Cobo Castillo**¹¹ señala que con la disposición demandada se ve vulnerado el Estado social de derecho (artículo 1 C.P.), el principio de igualdad (artículo 13 C.P.) y la libertad de cultos (artículo 19 C.P.), así como el principio de Estado democrático y pluralista al no permitir la participación y elección por voto popular de cualquier ciudadano para integrar el comité de las juntas defensoras de animales. Adicionalmente, expresa la importancia que representa para la protección animal, como seres sintientes y sujetos de derechos, la regulación contenida en la Ley 5 de 1972 así como su reglamentación en el Decreto 497 de 1973.

27. **Harold Eduardo Sua Montaña** considera que la Corte debería declarar condicionalmente exequible la expresión *“el párroco o su delegado”* y el párrafo cuestionado del artículo 1 de la Ley 5 de 1972, en el entendido de que el texto normativo *“hace alusión a la máxima autoridad de las divisiones territoriales estipuladas en el artículo 3 de la ley 768 de 2002 o 117 de la ley 136 de 1994 conforme a la regla establecida en el artículo 8 de la ley 153 de 1887”*. Además, sugiere exhortar al Congreso de la República para que *“contemple dentro del proyecto de ley 011 de 2020 cámara, la participación con voz y voto de las comunidades nativas ancestrales, etnias alóctonas o congregaciones religiosas en las decisiones de las juntas defensoras de animales susceptibles de repercusión en su enseñanza, práctica o vínculo con los animales”*¹².

⁹ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2021-07-15 15-07-20).pdf”, folio 1.

¹⁰ Artículos 242-1 de la Constitución Política y 7 del Decreto 2067 de 1991.

¹¹ Estudiante de Derecho de la Universidad Católica Lumen Gentium.

¹² Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Conceptos e Intervenciones-(2021-09-17 10-15-45).pdf”, folio 2.

28. Lo anterior, tras concluir que la función de las juntas defensoras de animales es un asunto que concierne tanto a la iglesia –por su relación con las distintas especies de la creación– como a las comunidades nativas ancestrales y etnias –por su cosmovisión–.

29. **Jonatán Gómez Fajardo y Camilo Cuellar Conde**¹³ solicitan declarar la inconstitucionalidad de las expresiones demandadas, dado que el texto Superior propugna la figura de Estado laico o no confesional, lo que impide imponer medidas legislativas u otras reglas en el ordenamiento jurídico, que prevean tratamientos más favorables para un credo particular. Así, la inclusión forzada de un párroco o su delegado como integrante de las juntas defensoras de animales vulnera el principio de democracia, la participación de la comunidad en las decisiones que les afecta, el pluralismo y la separación entre Estado e Iglesia que consagra la Constitución.

30. En resumen, el sentido de los conceptos y las intervenciones fue el siguiente:

EXEQUIBILIDAD SIMPLE	EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA	INEXEQUIBILIDAD	INHIBICIÓN
	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales		
		Federación Colombiana de Municipios	
		Angie Yulieth Cobo Castillo	
	Harold Eduardo Sua Montaña		
		Jonatán Gómez Fajardo y Camilo Cuellar Conde	

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

31. Mediante escrito radicado en esta corporación, la Procuradora General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución. Solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, bajo el entendido de que *“se refiere a un líder de la sociedad civil elegido por consenso para representar a la comunidad del municipio ante las Juntas Defensoras de Animales”*¹⁴.

¹³ Estudiantes practicantes de la CLÍNICA JURÍDICA DE INTERÉS PÚBLICO “GRUPO INVESTIGATIVO DE INTERVENCIÓN SOCIAL –GIIS–”, de la Universidad Surcolombiana.

¹⁴ Expediente digital D-14224. Archivo “D0014224-Concepto del Procurador General de la Nación-(2021-10-14 16-49-31).pdf”, folio 7.

32. La procuradora general estima que la participación de un párroco en las juntas defensoras de animales no desconoce la separación entre el Estado y las iglesias, en tanto que no les fue delegada la ejecución de funciones públicas, entendiendo que la labor que principalmente cumplen es de naturaleza educativa en materia ambiental. Sin embargo, a pesar de esta precisión, sí considera que no existe una razón suficiente que justifique dicho trato preferencial.

33. Explica que si bien para el momento en que fue expedida la Ley 5 de 1972 era un hecho notorio que los sacerdotes católicos eran reconocidos como líderes comunitarios, debido a la unidad Estado-Iglesia que predicaba la Constitución de 1886, lo cierto es que a partir de la Constitución de 1991 se impulsó la democratización de los escenarios de interacción entre las autoridades y los particulares, privilegiándose los mecanismos de elección consensuada de sus representantes, al igual que el pluralismo y laicidad vigente, los cuales, en conjunto, no justifican la constitucionalidad de la norma demandada, pues existen otros líderes comunitarios que podrían estar interesados en concurrir con voto a dicha instancia deliberativa.

34. Por lo tanto, ante la incompatibilidad entre las expresiones demandadas y el ordenamiento superior, en principio, acompaña la solicitud de inexecutable de la demanda. No obstante, debido al principio de conservación del derecho, concluye como posible una decisión de constitucionalidad condicionada, con el fin de actualizar la norma acusada al modelo laico y pluralista vigente desde 1991. De manera que no se suprima ese espacio de participación con voto con que cuenta la comunidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, por tratarse de expresiones contenidas en una ley, en este caso, en el artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972.

2. Problema Jurídico y esquema de resolución

2. Atendiendo los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante, la Corte deberá determinar si las expresiones demandadas, **“el párroco o su delegado”** y **“Parágrafo. Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente”**, contenidas en el artículo 1 (parcial) de la Ley 5 de 1972, vulneran los principios de Estado laico y pluralista consagrados en los artículos 1 y 19 de la Constitución Política, al incluir un representante de un específico credo o asociación religiosa como la católica, en los comités de dirección de las Juntas Defensoras de Animales.

3. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Plena desarrollará la siguiente metodología: (i) reiterará su jurisprudencia sobre Estado laico y el carácter pluralista del Estado social de derecho colombiano en materia religiosa, y la coexistencia igualitaria de todas las confesiones religiosas; (ii) analizará la naturaleza y finalidad del trato que el artículo demandado parcialmente concede a los párrocos; y (iii) a partir de ese marco teórico, estudiará el cargo de inconstitucionalidad planteado contra las expresiones normativas acusadas.

3. Estado laico y el carácter pluralista del Estado social de derecho colombiano en materia religiosa

4. De acuerdo con la Constitución de 1991, Colombia es un Estado laico con plena libertad religiosa, caracterizado por el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas y una estricta separación entre el Estado y las iglesias. En efecto, el artículo 19 garantiza la libertad de cultos y establece que *“todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”*.

5. Esta norma refleja el principio constitucional de la neutralidad religiosa, el cual ha sido desarrollado por la Corte Constitucional desde sus inicios, y cuyos lineamientos fueron expresados claramente en la sentencia C-152 de 2003, conocida como el caso de la “Ley María”:

“(…) está constitucionalmente prohibido no solo 1) establecer una religión o iglesia oficial, sino que 2) el Estado se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión o 3) que realice actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un estado liberal no confesional. No obstante, tampoco puede el Estado 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, ni 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Esto desconocería el principio de neutralidad que ha de orientar al Estado, a sus órganos y a sus autoridades en materias religiosas. No significa lo anterior que le esté vedado al Estado entablar relaciones con las iglesias y confesiones religiosas. Lo que prohíbe la Carta es que las entable con unas y no con otras igualmente protegidas en su dignidad y libertad por la Constitución, si éstas quieren entablarlas en ejercicio de su autonomía.

Ahora bien, puede presentarse el caso de que una decisión estatal respete los criterios anteriores, pero tenga una connotación religiosa. Fue lo que sucedió, por ejemplo, cuando mediante normas legales se señalaron los días festivos y estos coincidieron con fechas religiosas católicas. Esta Corte, como ya se recordó, declaró exequibles las normas legales por las razones arriba indicadas. Resalta la Corte que en dicho caso sólo algunos días de descanso fueron denominados con un nombre religioso, aunque que para la comunidad muchos de ellos estuvieran claramente asociados a fechas religiosas católicas. Aun cuando la tradición religiosa católica era la única justificación de algunos de tales días, dicha justificación no era necesaria ni única, puesto que varios días festivos corresponden, por ejemplo, a momentos históricamente significativos, como una batalla por la independencia o un hito en la historia política de la nación colombiana. De tal manera que 6) las connotaciones religiosas constitucionalmente prohibidas son las que tienen ciertas características: son únicas y necesarias, y por lo tanto, promueven una determinada confesión o religión. Por el contrario, no le está vedado al legislador adoptar decisiones que ofrecen varias interpretaciones seculares o ajenas a cierta religión específica, así para algunos miembros de la sociedad, desde su propia perspectiva, dicha decisión pueda tener connotación religiosa.”

6. Estas prohibiciones han sido reiteradas de forma más o menos pacífica en la jurisprudencia de esta corporación, toda vez que han sido moduladas y aplicadas caso a caso conforme a las particularidades de cada uno. De las más recientes, por ejemplo:

7. En la sentencia C-224 de 2016 se declaró inexecutable el artículo 8º de la Ley 1645 de 2013, *“por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”*, por cuanto la autorización para destinar recursos públicos con miras al estímulo de un rito religioso —en concreto las procesiones católicas de Semana Santa en el municipio de Pamplona— vulneraba los artículos 1º y 19 de la Constitución en lo concerniente a la laicidad del Estado y el deber de neutralidad religiosa; pues, el Estado: (i) termina por realizar actos simbólicos de adhesión con una iglesia; (ii) adopta políticas cuyo impacto primordial es promover o beneficiar a una confesión religiosa; y (iii) estimula conmemoraciones o actos que solo conciernen a la iglesia católica romana. Actuaciones estas que la jurisprudencia ha considerado como incompatibles con los principios de laicidad del Estado y neutralidad en materia religiosa.

8. Por el contrario, en la sentencia C-441 de 2016, se dispuso declarar la exequibilidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 1767 de 2015 *“Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de*

la semana santa en Tunja, Boyacá y se dictan otras disposiciones", los cuales autorizan la incorporación al presupuesto nacional, y la asignación de partidas presupuestales por parte de las entidades territoriales, para el fomento, promoción, difusión, internacionalización, conservación, protección y desarrollo de la Semana Santa en Tunja. Esta decisión la tomó la Corte tras considerar que la autorización que el Congreso de la República otorgó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, y al municipio de Tunja para destinar partidas presupuestales del presupuesto nacional y municipal, respectivamente, con el fin de proteger una manifestación cultural, si bien en un principio se encuentra un contenido religioso, alrededor de dicha semana se evidenciaron ciertos efectos, a saber, expresiones artísticas, culturales, sociales y turísticas. En estos términos, a través de una valoración de sus antecedentes legislativos, de las intervenciones en el proceso de la acción de inconstitucionalidad, y en las pruebas recaudadas, la Corte encontró un factor secular suficientemente identificable y principal, que permite afirmar que sus efectos superan la importancia y trascienden el carácter religioso, por lo cual, la Corte en este caso concreto consideró los preceptos constitucionales ajustados a la Constitución.

9. En igual sentido, en la sentencia C-567 de 2016 se declaró la exequibilidad del artículo 4º de la Ley 891 de 2004 *‘Por la cual se declara Patrimonio Cultural Nacional las Procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento Nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones’*, que autoriza *“a la administración nacional, departamental del Cauca y municipal de Popayán para asignar partidas presupuestales en sus respectivos presupuestos anuales”*, tras advertir que si bien la norma acusada produce un impacto real sobre una religión en particular, la Católica, este no es *primordial*. El impacto primordial real recae sobre el patrimonio cultural inmaterial de la Nación y la Humanidad que constituyen las procesiones de Semana Santa y el Festival de Música Religiosa de Popayán. Lo que se autoriza es la asignación de partidas presupuestales con destino a salvaguardia de ese patrimonio, y no de los motivos religiosos que lo originaron en un pasado remoto, ni de la Iglesia Católica a la cual en otro contexto se adscriben necesaria y exclusivamente las procesiones. Asimismo, se indica que los costos constitucionales representados en el cierto impacto que esta norma tiene sobre el hecho religioso se ven compensados por los también ciertos y altos beneficios que reporta en términos culturales y económicos, valores también importantes y relevantes en el orden constitucional. El sacrificio en la neutralidad religiosa es objetivo pero mínimo, toda vez que el fin que se persigue con la medida es secular, como seculares son las motivaciones invocadas en el Congreso y en el presente proceso para instaurarla, y aparte las procesiones trascienden el ámbito puramente religioso hasta ser relevantes desde el punto de vista cultural, artístico, histórico, económico y turístico, y pudo advertirse que el ente encargado de la administración de los recursos públicos es privado, de conformación intersectorial, con escasa participación cuantitativa de miembros de la Iglesia Católica. En contraste, al valor cultural

es amplio, y son también generosos los beneficios económicos y turísticos para la ciudad, el departamento y el país por la celebración de las procesiones. En consecuencia, se considera que no se vulneraron los principios de neutralidad, pluralismo, igualdad y libertad religiosa (CP arts 1, 2, 13 y 19).

En esta sentencia se recogió la evolución jurisprudencial respecto al último criterio previsto en la sentencia C-152 de 2003 consistente en que “6) las connotaciones religiosas constitucionalmente prohibidas son las que tienen ciertas características: son únicas y necesarias, y por lo tanto, promueven una determinada confesión o religión”¹⁵; y concluyó que “cuando una ley autorice la financiación pública de bienes o manifestaciones conexas a lo religioso, puede considerarse inconstitucional pese a que la connotación religiosa no sea única y necesaria sino concurrente con motivos seculares, en la medida en que estos sean accesorios o incidentales, y no principales. En otras palabras, la connotación secular de la medida no puede tener cualquier peso, sino que este debe ser decisivo. Esta exigencia razonable busca que los móviles, motivos, efectos o propósitos seculares invocados para justificar la medida sean importantes, tengan consistencia, resulten verificables y sean suficientes”. En consecuencia, se sustituyó el criterio número 6 definido en la sentencia C-152 de 2003, por el siguiente: “6) *la medida controlada tenga una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente*” e incluyó otro elemento, con fundamento en las sentencias C-224 y C-441 de 2016, que es que “7) *La medida debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones*”.

10. Luego, con la sentencia C-570 de 2016 se decidió sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1754 de 2015 “por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio Belalcázar, en el departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones”, por presunta transgresión de los artículos 2º, 13 y 19 de la Carta Política, al privilegiar a la religión católica frente a los demás cultos religiosos existentes en el país. En ella, la Corte declaró su constitucionalidad, salvo las expresiones “religiosa y” y “y religiosa” contenidas en el título y en el artículo 1º de la Ley, por cuanto las medidas previstas en la norma demandada estaban dirigidas a salvaguardar una manifestación cultural, social, arquitectónica e histórica, y que aunque tienen un impacto religioso, este, además de no ser primordial, se convalida en el propósito de conseguir y alcanzar un objetivo constitucionalmente relevante como lo es la protección del patrimonio cultural.

11. En la C-288 de 2017, también se declaró la exequibilidad de las normas demandadas. En tanto que, la expresión “*financiación*” y el párrafo único del artículo 2º de la Ley 1637 de 2013, “*Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 130 años del San Pedro en el municipio de El Espinal y se declaran Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación*” no

¹⁵ Sentencias C-766 de 2010, C-817 de 2011, C-224 de 2016 y C-441 de 2016.

infringe el principio de neutralidad religiosa, pues la mera denominación de un festival con el nombre de una figura que hace parte de las creencias de una iglesia o un determinado culto no desconoce el principio de neutralidad religiosa; y fomentar un festival con tal característica no constituye, por ese solo hecho, la promoción de una religión ni de una actividad propia de un culto o con connotación religiosa. Además, la autorización al Gobierno para financiar las Fiestas del San Pedro sirve para promover una muestra del folclor nacional y promover la cultura tolimense y espinaluna.

12. En la sentencia C-054 de 2018, se declaró exequible la expresión *“Reconózcase a (...) la Curia Arzobispal y a la Sociedad de Nazarenos de Tunja, como gestores y garantes del rescate de la tradición cultural y religiosa de la Semana Santa de la ciudad de Tunja, siendo el presente un instrumento de homenaje y exaltación a su invaluable labor”*, contenidas en el artículo 4° de la Ley 1767 de 2015, *“Por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación la celebración de la Semana Santa en Tunja, Boyacá, y se dictan otras disposiciones”*. Al respecto la Sala sostuvo que la norma demandada no vulneraba el principio de neutralidad religiosa. Explicó que el artículo demandado tenía una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente, pues se reconocía simplemente la importancia de la labor desarrollada por la Curia Arzobispal y la Sociedad de Nazarenos de Tunja en la realización de las diversas actividades que se llevan a cabo durante la Semana Santa en Tunja, las cuales involucran no sólo tradiciones religiosas, sino también diversas manifestaciones culturales que tienen un gran arraigo en la región. Por lo tanto, la norma no exaltaba la religión católica o sus prácticas, sino el trabajo de la Curia Arzobispal y la Sociedad de Nazarenos de Tunja en la organización y gestión de la Semana Santa en dicho Municipio.

13. Posteriormente, en la C-033 de 2019 se declara la exequibilidad del artículo 5° de la Ley 1645 de 2013 *“Por la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación la Semana Santa de Pamplona, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones”*, en el entendido de que en desarrollo de la labor atribuida al Municipio de Pamplona como gestor y promotor de las procesiones de Semana Santa en dicha ciudad, la administración municipal debe preservar la neutralidad del Estado en materia religiosa y, por lo tanto, debe evitar promover directa o indirectamente la religión católica, afectar la igualdad entre las distintas confesiones religiosas o realizar actos de adhesión a dicha religión. Decisión a la que llegó, después de evidenciar que existen manifestaciones no religiosas que se desarrollan alrededor de la realización de las procesiones de Semana Santa en la ciudad de Pamplona, tales como eventos culturales y gastronómicos, que se traducen en beneficios seculares para la comunidad, que justifican la exaltación de la Arquidiócesis de Pamplona.

14. De igual manera, en la C-034 de 2019 se declara constitucional el artículo 8° de la Ley 1812 de 2016, *“por medio de la cual se declara Patrimonio*

Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones". Esto, al establecer que el artículo demandado cuenta con una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente, ante la necesidad de proteger una tradición con un arraigo social superior a los 200 años, que goza de un amplio contenido cultural que se ha mantenido durante generaciones e involucra la participación de la comunidad en diferentes actos artísticos, aspecto que además tiene implicaciones en el desarrollo comercial y turístico de la región. En cuanto a la asignación de recurso hecha por el Congreso, se verificó que (i) el propósito secular de la disposición; (ii) no se promueve o inhibe una religión; y (iii) no se presenta un excesivo enmarañamiento entre el Estado y la religión, con lo cual se hace viable que se puedan otorgar los recursos para la conservación, mantenimiento y desarrollo de esta actividad.

15. Por último, en la C-346 de 2019 se optó por la exequibilidad condicionada de la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público con el Estado colombiano*" contenida en el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, en el entendido de que todas las confesiones e iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder a la celebración de alguno de estos instrumentos en condiciones de igualdad. Ello, tras advertir que la norma hace una distinción entre las entidades religiosas para efectos de acceder al beneficio de la inembargabilidad, y al identificar la existencia de una limitación en el derecho a la igualdad. Concluyó que esa limitación en el derecho a la igualdad solo estaría constitucionalmente justificada si se interpreta en el sentido de que todas las iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, puedan acceder en condiciones de igualdad a la celebración del "*concordato, tratado de derecho internacional y convenio de derecho público interno*".

16. De la jurisprudencia enunciada, se observa que las decisiones de la Corte han seguido los lineamientos recogidos en la C-152 de 2003, con algunas variaciones. De exequibilidad, respecto de normas que se catalogan como importantes en la medida en que trascienden el carácter religioso que contienen, y su connotación secular tiene un peso decisivo¹⁶. Esta exigencia razonable busca que los móviles, motivos, efectos o propósitos seculares invocados para justificar la medida sean importantes, tengan consistencia, resulten verificables y sean suficientes. Para así, garantizar el respeto estricto por los principios constitucionales de laicidad del Estado, sin desproteger injustificadamente el patrimonio cultural inmaterial legado por la práctica religiosa de las comunidades nacionales. Por el contrario, son inconstitucionales cuando producen un impacto real sobre una religión en

¹⁶ C-766 de 2010.

particular, o cuando la medida no es susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones¹⁷.

17. En definitiva, en estas providencias se reitera que el Estado no puede 1) establecer una religión o iglesia oficial; 2) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; 3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso 6) la medida debe tener una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente y 7) debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones. Conforme a lo anterior, es claro que la Corte promulga y protege el Estado laico, pero no expulsa *per se* todo tipo de relación con las confesiones religiosas, como la católica, pues algunas prohibiciones no llegan a ser del todo absolutas. Ello, en el sentido de que permiten y reconocen como constitucionales algunas intervenciones estatales en manifestaciones religiosas siempre que estas tengan connotaciones seculares significativas con un arraigo social y cultural importante, y que, además, no sean discriminatorias.

18. Ahora bien, la Corte también ha tenido la oportunidad de desarrollar paralelamente una línea jurisprudencial ya no por expresiones religiosas socioculturales, sino en casos en los cuales el legislador previó un representante de la iglesia en instancias de decisión pública. En efecto, para el caso que nos ocupa, resultan de especial relevancia las sentencias C-1175 de 2004 y C-664 de 2016, por cuanto en las normas allí demandadas se incluía a un representante de la iglesia católica como miembro del Comité de Clasificación de Películas y del Consejo Directivo Nacional del SENA, respectivamente; tal como ocurre en la norma ahora demandada. En ellas, la Corte dispuso su inconstitucionalidad tras verificar que los actos de la iglesia se confunden con los del Estado, así:

19. En el 2004, la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la expresión “y un representante de la curia Arquidiocesana de Bogotá” contenida en el artículo 152 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970, modificado por el artículo 2 del Decreto 2055 de 1970). Esta disposición preveía la integración del Comité de Clasificación de Películas, encargado de autorizar las películas que podían pasarse en salas de cine o sitios abiertos al público acorde con las edades, e incluía como miembro del mismo, a un representante de la iglesia católica. Las demandantes consideraron que con esta disposición se trasgredían los

¹⁷ Ver sentencias C-224 de 2016, C-441 de 2016, C-054 de 2018.

artículos 2, 13 y 19 de la Constitución, al dar predominio a la religión católica - como si esta fuese la religión oficial del Estado colombiano- para participar en la toma de decisiones de carácter cultural que afectaban el interés de todos. En esta ocasión, la Sala decidió declarar inexecutable la expresión acusada, así como también de la expresión “*excepto el representante de la Curia, que será designado por el arzobispado*” contenida en el artículo 153 del mismo cuerpo normativo -con el fin de evitar un fallo inocuo-, por considerarlas contrarias a los principios de neutralidad del Estado en materia religiosa e igualdad de las iglesias. En la mencionada sentencia, además del test de igualdad, la Corte aplicó los criterios específicos establecidos en la sentencia C-152 de 2003, para determinar que la norma acusada desconocía prohibiciones constitucionales en materia religiosa.

20. De igual manera, en la sentencia C-664 de 2016, se decidió sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 7 (parcial) y 8 (parcial) de la Ley 119 de 1994, que incluían como miembro del Consejo Directivo Nacional del SENA a un representante de la Conferencia Episcopal, y definía su forma de designación. El demandante arguyó 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, contrariaba el carácter laico y pluralista del Estado colombiano, que impone neutralidad religiosa del Estado. Además, que ello estimula la participación de esa iglesia en la construcción de políticas públicas que les serían aplicables y otorgaría un trato privilegiado a una determinada confesión religiosa, respecto de las otras, lo que contrariaba el tenor del artículo 19 de la Constitución, en lo relativo a la igualdad de las distintas confesiones ante la ley. Luego de valorado el asunto, se declararon inexecutables las expresiones demandadas, por desconocer el carácter laico del Estado colombiano, no sólo debido a 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. También se precisó que se trataba de una medida que generaba un trato inconstitucional respecto de una iglesia, en detrimento de las otras legalmente reconocidas y desconocía, por consiguiente, el mandato de trato igual respecto de las diferentes confesiones religiosas, por parte del Estado.

En esta oportunidad, a partir del precedente jurisprudencial, se compilaron también las siguientes subreglas derivadas del principio de laicidad, que en nada pugnan con los criterios ya construidos por la jurisprudencia constitucional, sino que los confirma y/o robustece: (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 – el Estado debe ser neutral e imparcial frente al fenómeno religioso – 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, como elementos importantes para sus ciudadanos; (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.

Respecto a esta última regla, la Sala precisó 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”*¹⁸. Sin embargo, se ha de puntualizar que ello no significa que no puedan existir relaciones de cooperación con todas las iglesias y confesiones religiosas, pues éstas podrían tener lugar siempre que se desarrollen dentro del principio de la igualdad¹⁹.

21. Como puede apreciarse, la Corte Constitucional ha construido la jurisprudencia sobre el principio de neutralidad religiosa teniendo como fundamento la laicidad del Estado colombiano y las implicaciones que de allí se derivan. En efecto, la Corte ha analizado la constitucionalidad de normas que tienen connotaciones religiosas importantes y significativas, así como otras en donde el elemento religioso es mínimo o trivial, aplicando en todos los casos parámetros similares y unificados para decidir sobre su constitucionalidad, **teniendo gran relevancia el carácter secular de la relación Estado-iglesias, en cuya intención y cuyo efecto, no se contraría el principio de laicidad, así como la importancia en que las actuaciones del Estado no se confundan con el rol de las confesiones religiosas.**

22. De otra parte, se advierte que en todo caso, las valoraciones que la corporación efectúa, se hace sin desconocer la importancia del papel que la iglesia ha cumplido a través del tiempo en la formación de la sociedad colombiana, en la educación y en los valores, así como la influencia en la construcción de la cultura y las tradiciones en los municipios, que en muchos de los casos aún persisten y se han convertido en patrimonio nacional o de la humanidad; hechos que cobran importancia en la medida en que aportan al

¹⁸ Sentencia C-224/16.

¹⁹ Ley Estatutaria de libertad religiosa y de cultos, 133 de 1994, art.2 “El poder público (...) mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”. Ver también, sentencias C-088 de 1993, C-350 de 1994.

enriquecimiento material y espiritual de las comunidades como pudo observarse en algunas de las sentencias atrás compendiadas.

4. Naturaleza y finalidad de la figura del párroco o su delegado en la Ley 5 de 1972

23. La Ley 5 de 1972, demandada parcialmente, fue expedida bajo la vigencia de la constitución de 1886, la cual consagraba un Estado con libertad religiosa, pero de orientación confesional por la protección preferente que otorgaba a la Iglesia Católica²⁰. En efecto, en el artículo 38 de dicha Constitución, se disponía que “la Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación”; y que “los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”. Asimismo, la iglesia en comento ejercía gran influencia en la educación de la sociedad en general, pues el artículo 41 de la misma estableció que la educación pública sería organizada y dirigida en concordancia con la religión católica.

Es así como la iglesia católica ocupaba un lugar relevante y de gran influencia en la sociedad civil, en la educación pública como en otros aspectos de la sociedad; gozaba de respeto y tratamiento preferente de parte de las entidades del Estado, garantizados con la protección especial que le otorgaba la Constitución de 1886. Circunstancias todas que además eran un hecho notorio.

24. Con esta premisa, se logra concebir entonces la razón por la cual, en las juntas o los comités de dirección de algunas entidades eran incluidos como miembros a los representantes de la iglesia católica. Así, por ejemplo, como veíamos, en el Comité de Clasificación de Películas era miembro un representante de la curia Arquidiocesana de Bogotá (art.152 DL.1355 de 1970), y en el Consejo Directivo Nacional del SENA, así como en sus Consejos Regionales, se incluyó como tal a un representante de la Conferencia Episcopal (arts.7 y 8 L.119 de 1994). Y, aunque este último fue dispuesto en una ley posterior a 1991, lo cierto es que se originó en normas preconstitucionales, que no buscaban una finalidad secular, sino claramente religiosa; pues, desde 1957²¹, el SENA fue organizado y fundado en principios religiosos promulgados por la iglesia católica. La intención del legislador era crear una institución que ofreciera formación técnica al empleado, basada en *“principios sociales, éticos y religiosos, estos últimos, inspirados siempre en los promulgados por la iglesia católica”*, con el objeto de formar personas útiles *“por supuesto siempre dentro de los principios de la justicia cristiana”*. En otras palabras, buscaba, a través de la educación, la promoción de los valores difundidos por esta congregación religiosa²².

²⁰ C-350 de 1994.

²¹ Decreto Ley 118 del 21 de junio de 1957 y Decreto 164 del mismo año, por los cuales se crea y se organiza el SENA, respectivamente.

²² Ver sentencia C-664 de 2016.

En igual sentido, al incluir un representante de la iglesia católica en el Comité de Clasificación de Películas, el legislador pretendía privilegiar la visión particular del orden social y moral que tiene dicha confesión religiosa en la labor de establecer, en qué medida se restringía a niños y adolescentes el acceso a manifestaciones artísticas y culturales en pro de su protección.

25. Bajo una comprensión similar debe entenderse la inclusión de un párroco o su delegado en los comités de dirección de las Juntas Defensoras de Animales, debido a la gran influencia que tenía en diferentes asuntos de la sociedad civil, especialmente en la educación pública. Resulta entonces justificada la inclusión del párroco como representante de la iglesia católica en el Comité de las Juntas Defensoras de Animales debido a las potestades que en el ámbito educativo le fueron conferidas por la Constitución de 1886, las cuales se ajustan perfectamente con la función educativa y de formación que dichas Juntas deben ejercer en los municipios. En efecto, el artículo 3 de la Ley 5 de 1972, dispone que les corresponde “promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales”. De igual manera, el decreto reglamentario - Decreto 497 de 1973- precisa que “[l]as entidades de que trata el presente decreto tendrán un carácter educativo que propenderá, a través de los miembros de las mismas, a crear sentimientos de protección hacia los animales en general y evitar los malos tratos a que puedan ser sometidos”.

Asimismo, en la ponencia para segundo debate del proyecto de ley 99 Cámara - Senado 258 de 1965 "por la cual se provee la fundación y funcionamiento de juntas defensoras de animales"²³, se precisa que las Juntas Defensoras de Animales, que buscan la defensa y protección de los animales útiles al hombre, se creará en todos los municipios del país, y serán **“integradas por personas de gran influencia en el ejercicio de sus actividades”**.

Y, comoquiera que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 5 de 1972, las Juntas en comento se deben crear en cada uno de los municipios del país, resulta natural que sea el párroco el que represente a la iglesia católica, al ser considerado en ese entonces, una autoridad eclesiástica en dichas entidades territoriales, un elemento esencial del orden social, y, por ende, un representante de la comunidad.

26. De manera que para la Sala no cabe duda de que la inclusión del párroco dentro de los Comités de las Juntas Defensoras de animales obedeció a la influencia que imprimía la iglesia católica en la sociedad civil como autoridad religiosa, como elemento esencial del orden social, y a las potestades y/o privilegios relacionados con la dirección y organización de la educación con que contaba, conforme a la Constitución de 1886.

²³ Ver Anales del Congreso No.83 del 25 de noviembre de 1971. Ponencia para segundo debate.

5. Las expresiones demandadas desconocen el postulado de Estado laico y pluralismo religioso previsto en la Constitución de 1991

27. En el caso objeto del presente juicio de constitucionalidad, las expresiones demandadas prevén la participación de un “párroco o su delegado” como representante de la Iglesia Católica en Colombia, en las instancias del Comité de la Junta Defensora de Animales que se establezca en cada municipio del país. Pues efectivamente el término párroco hace alusión al pastor propio de la parroquia, encomendado por el obispo diocesano para que cumpla las funciones de enseñar, santificar y regir, con la cooperación de presbíteros o diáconos y la ayuda de fieles²⁴. Definición esta que a su vez coincide con lo manifestado por el Ministerio de Interior, al señalar que dicha expresión, en la Ley 5 de 1972, se refiere es a los párrocos católicos. Por lo que sin lugar a duda se trata de un representante de la iglesia católica.

28. Adicionalmente, se advierte que a pesar de que la Ley 5 data del año 1972, aún sigue vigente. Tal y como lo demuestran los informes recibidos, de los cuales se logra determinar que: (i) actualmente 602 municipios del país tienen constituida la Junta Defensora de Animales; (ii) la actividad de las Juntas Defensoras de Animales, instituidas en los diferentes municipios del país, es vigilada por parte de la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales, la cual, en el ejercicio de sus competencias, ha debido en muchos casos intervenir en las entidades territoriales tras recibir frecuentes denuncias relacionadas con el maltrato animal, la mala gestión por parte de las alcaldías, el desacuerdo entre los miembros de la junta defensora de animales, las malas prácticas veterinarias realizadas por personal no idóneo o no profesional, el mal estado del coso o centro de bienestar animal, la escasez de personal, alimento e higiene, entre otras razones; y, (iii) en la práctica, en la gran mayoría de las juntas municipales aún hacen parte el párroco o su delegado.

29. Hecha esta precisión, pasa la Sala a resolver el problema jurídico planteado; para lo cual, aplicará la línea jurisprudencial que se ha venido construyendo por esta corporación a partir de las sentencias C-152 de 2003 y C-567 de 2016, en especial las sentencias C-664 de 2016 y C-1175 de 2004, cuyos cargos de inconstitucionalidad resueltos fueron concebidos contra disposiciones que preveían la representación de una iglesia o credo dentro de instancias de decisión pública²⁵, esto, dadas las características del asunto *sub examine*.

30. Entonces, dada la similitud que el caso bajo estudio guarda con el resuelto en la sentencia C-664 de 2016 -el cual fue expuesto en el acápite 3-, se aplicará análoga metodología con el fin de determinar la constitucionalidad de las expresiones ahora demandadas. En efecto, (1) se identificará si la norma prevé un privilegio en favor de la iglesia católica; para posteriormente, (2)

²⁴ Definición de la RAE.

²⁵ Ver sentencias C-664 de 2016 y C-1175 de 2004.

definir la posible vulneración del principio de laicidad y de neutralidad que el Estado colombiano está en el deber de respetar a partir de la Constitución de 1991. Para ello, se identificará la intención del legislador, así como el efecto que la medida tiene, esto es, si existe confusión o entrelazamiento simbólico de las funciones públicas con las actividades religiosas.

31. En cuanto al primer aspecto a analizar, es evidente el tratamiento especial que la norma tiene para con la iglesia católica. La ley de forma expresa le otorgó un privilegio al permitir su participación, a través de un párroco, con voz y voto dentro del Comité que dirige la Junta Defensora de Animales de cada municipio; potestad de la cual no es beneficiaria ninguna otra confesión religiosa. Pues si bien, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto reglamentario 497 de 1973, podrían participar en las juntas representantes de otros credos, así como cualquier persona que manifieste interés en los objetivos de las Juntas Defensoras de Animales, lo cierto es que, a diferencia del párroco, aquellas tendrían solo voz, más no voto.

Por tanto, la norma demandada efectivamente concede a la iglesia católica el privilegio de integrar el Comité que dirige la Junta Defensora de Animales, con un representante, que además tendría voz y voto dentro del mismo.

32. Respecto al criterio que busca verificar que la intención y el efecto de la norma no contraríe el principio de laicidad, se advierte lo siguiente:

33. La Ley 5 de 1972 es la primera manifestación clara del legislador frente a la preocupación constante por el bienestar de los animales. Conforme a las ponencias para primer²⁶ y segundo debate al proyecto de ley 99 Cámara - Senado 258 de 1965²⁷ "por la cual se provee la fundación y funcionamiento de juntas defensoras de animales", que daría paso a la Ley ahora demandada parcialmente, el legislador explica concretamente que el fin del mismo es la defensa y la protección de los animales. Asimismo, pone de presente el alcance educativo y cívico del proyecto, en concreto "el de promover campañas cívicas y educativas, tendientes a establecer un nuevo trato hacia los animales".

34. Es relevante la connotación religiosa que se otorga en cierta medida al proyecto. En efecto, en la ponencia para el segundo debate, aparte de explicar que "[e]n su estudio intervinieron las diferentes asociaciones defensoras de animales, las cuales se manifestaron de acuerdo con el proyecto y su complacencia por la expedición de la ley, por la cual han luchado desde hace mucho tiempo y, el ánimo de colaborar en su ejecución para que sea más actuante y eficaz", también se advierte que: "[d]e la lectura del popular proyecto se establece su importancia, su conveniencia y utilidad, así como el **espíritu cristiano que lo inspira**". Lo cual resulta plenamente entendible,

²⁶ Anales del Congreso No.76 del 10 de noviembre de 1971. Primer Debate.

²⁷ Anales del Congreso No.83 del 25 de noviembre de 1971. Segundo Debate.

dada la importancia de los valores de cuidado y amor que la iglesia católica desde entonces promulga, y la relevancia social que tenía en las distintas instancias de la sociedad.

35. Por consiguiente, en correspondencia con lo expuesto en el acápite 4º, se logra inferir que el legislador pretendía crear una entidad que sirviera de herramienta, integrada por autoridades y representantes de la sociedad civil con gran influencia, que de manera conjunta trabajaran con la finalidad de crear conciencia, respeto y actos de amor frente a los animales, para lo cual, dada la notabilidad del párroco en la sociedad, su calidad de líder espiritual y moral, además de su experiencia en el área de la educación, resultaba muy oportuno y valioso que éste integrara el Comité de dirección de la Junta en cada municipio.

36. Ahora bien, además de la verificación de la intención del legislador, resulta necesario identificar el **efecto que la participación de un representante de la iglesia católica 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 atrás explicado, no implica ausencia de relaciones, sino que éstas deben garantizar que no exista confusión entre las funciones públicas y las funciones clericales.

37. En aplicación de este razonamiento de constitucionalidad, como se ha dicho, la sentencia C-1175 de 2004 declaró la inconstitucionalidad de la presencia de un representante de la Iglesia Católica en el comité de clasificación de películas, al considerar en su *ratio decidendi* que “*El carácter laico del Estado colombiano hace que la Corte encuentre contrario a la Constitución la participación obligatoria (derecho de representación) de una religión en una instancia de decisión estatal*”. En dicha oportunidad no se censuró la presencia de un religioso en dicho comité, sino su actividad como representante de determinada congregación. Dicha sentencia enfatizó, en cuanto al efecto de la norma, que identifica “*explícitamente al Estado con una determinada religión y determina la toma de decisiones, por parte de éste, que expresan preferencias por una religión en particular*”. Se decidió entonces, que la participación del representante de la iglesia en la instancia pública confundía o mezclaba inconstitucionalmente las funciones públicas con las propias de la confesión religiosa.

38. A la misma conclusión llegó la mencionada sentencia C-664 de 2016, al encontrar una confusión simbólica y funcional constitucionalmente inadmisibles entre las funciones estatales y la misión de la iglesia con la designación como miembro del Consejo Directivo Nacional del SENA a un representante de la Conferencia Episcopal.

39. En el caso bajo estudio se constata también esta situación de confusión simbólica y funcional.

40. En el primer debate del proyecto que se convertiría en la Ley 5 de 1972, el Congreso advirtió sobre el vicio constitucional que el mismo contenía al autorizar a las Juntas Defensoras de Animales, a ejercer funciones represivas y de policía, mediante la imposición de multas convertibles en arresto, en caso de no ser cubiertas en un plazo determinado. Razón por la cual, para subsanar el proyecto, fue modificado en el sentido de delegar dichas funciones en cabeza del alcalde municipal, por ser de su competencia el conocer y fallar dentro del procedimiento de rigor, de ciertos delitos y contravenciones. En un sentido similar, en aquel momento se señaló que no era “constitucional crear Juntas con fines cívicos, integrados por particulares, que no hacen parte de la administración pública, dotarlas de la competencia para imponer penas privativas de la libertad, menoscabando las prerrogativas inherentes al ejercicio de la autoridad, atribuidas por la Constitución, las Leyes y Ordenanzas a la primera autoridad del lugar”.

41. En definitiva, está claro que las Juntas Defensoras de Animales son entes de creación legal, con personería jurídica²⁸, concebidas como un escenario municipal con fines cívicos, de participación mixta coordinada entre autoridades públicas y particulares, cuyo fin, en principio, es promover la educación en la protección de los animales.

42. Conforme a la Ley 5 de 1972, las Juntas Defensoras de Animales tienen el deber legal de promover campañas educativas y culturales tendientes a “despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales”²⁹, así como otras funciones de vigilancia.

Y de acuerdo con el decreto reglamentario, las juntas tienen un carácter educativo que propenden, a través de los miembros de las mismas, a crear sentimientos de protección hacia los animales en general y evitar los malos tratos a que puedan ser sometidos³⁰.

43. Adicionalmente, para el cumplimiento de este objetivo, la regulación prevé que deben trabajar de forma coordinada con las administraciones territoriales, de la siguiente manera:

- Se reunirán una vez por mes con el fin de acordar el programa de labores correspondiente. Las entidades defensoras de animales de Bogotá enviarán boletines de instrucción a todas las juntas municipales a través de la secretaría de educación de cada departamento. Asimismo, a través de la secretaría

²⁸ Ley 5 de 1972, art.2. Decreto Reglamentario 497 de 1973, art.4 “Las gobernaciones serán las autoridades encargadas de otorgar personería jurídica a las juntas; llevarán el registro de sus miembros y de su representante legal”.

²⁹ Ley 5 de 1972, art.3.

³⁰ Decreto 497 de 1973, art.3.

municipal de educación, dichos boletines se distribuirán en los barrios de todas las ciudades capitales³¹.

- Las secretarías de agricultura de los departamentos, la secretaría de salud del Distrito Especial de Bogotá y las dependencias similares de intendencias y comisarías, destinarán uno o varios médicos veterinarios para que, periódicamente, visiten los barrios y municipios con el fin de atender las consultas en relación con las enfermedades de los animales domésticos³².

- Los alcaldes, incluyendo el del Distrito Especial de Bogotá, solicitarán del honorable concejo municipal la inclusión de una partida en el presupuesto de rentas y gastos con el fin de atender la compra de drogas veterinarias de urgencia³³.

- Las Juntas pueden solicitar a la autoridad competente -alcalde- la imposición de las sanciones correspondientes, a las personas que incurran en los malos tratos frente a los animales, previstos en la ley³⁴.

- Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo³⁵.

- Por último, la policía debe prestar el auxilio necesario a las Juntas para el cumplido desarrollo de sus labores de vigilancia y represión³⁶.

44. De igual manera, las Juntas Defensoras de animales tienen funciones de vigilancia. De acuerdo con el artículo 6º de la Ley 2054 de 2020³⁷, entre la administración Municipal o Distrital y la Junta Defensora de Animales deberán concertar la definición del tipo de aportes en especie con destino a las entidades sin ánimo de lucro, como fundaciones o refugios animales, esto, a través de al menos tres reuniones al año con este fin. Asimismo, las actas de estas reuniones deben publicarse acorde con el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 y el manual de Rendición de Cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública. Y, además, la Junta de Protección animal también tendrá la facultad de vigilar estos aportes.

³¹ Decreto 497 de 1973, art.5.

³² Decreto 497 de 1973, art.6.

³³ Decreto 497 de 1973, art.7.

³⁴ Ley 5 de 1972, art.4.

³⁵ Ley 84 de 1989, art.46, modificado por el art.7 (parágrafo) de la Ley 1774 de 2016.

³⁶ Ley 5 de 1972, parágrafo del art.4.

³⁷ “por el cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

45. Las juntas igualmente ejercen vigilancia en lo relativo al cumplimiento de normas de salubridad en los mataderos públicos y privados; así como del cumplimiento de la orden de tecnificar el sacrificio de ganado mayor y menor para el consumo³⁸.

46. Vistas las funciones de promoción, prevención, educación y vigilancia que ejercen las Juntas Defensoras de Animales para garantizar la protección de los animales en la jurisdicción municipal, no encuentra la Sala una razón -bajo los postulados de un Estado laico previstos en la Constitución de 1991- que justifique la presencia obligatoria de un representante de una iglesia dentro de la misma. Por el contrario, con el hecho de mantener dentro del ordenamiento jurídico esta disposición, se le estaría conservando el privilegio a la iglesia católica de tener voz y voto dentro de las juntas, y, por ende, el poder -a través de campañas cívicas y educativas- de promover los valores difundidos por esta congregación religiosa, pero con miras a la protección de los animales; situación que pone en riesgo la separación que debe haber entre los asuntos de la iglesia y los del Estado. Autonomía que también se desdibuja en la medida en que la labor de las Juntas Defensoras de Animales, de acuerdo con las precisiones antes hechas, se cumple de manera coordinada entre sus integrantes, esto es, las autoridades territoriales y los demás representantes de la sociedad, en favor de la protección y el bienestar de los animales.

47. La confusión Estado-Iglesia también se corrobora con el artículo 7º del Decreto 497 de 1973, el cual dispone que los alcaldes deben destinar dentro de sus dependencias un local para el funcionamiento de las juntas defensoras de animales, lo cual evidencia la confusión simbólica al compartir espacios propios de la administración local.

48. El carácter laico del Estado colombiano hace que la Corte encuentre contrario a la Constitución la participación obligatoria (derecho de representación) de una religión en una instancia de decisión en las Juntas Defensoras de Animales, que, aunque no tengan la capacidad, por ejemplo, de imponer multas directamente, sí tienen la capacidad de influencia en las decisiones que al respecto adopten los alcaldes de los municipios, en asuntos que son de interés general como lo es el bienestar animal.

49. Este tipo de relaciones Iglesia-Estado si bien eran comunes para la época de la creación de las juntas, no lo son actualmente. Las expresiones demandadas representan una concepción constitucional hoy en día superada, que consideraba a la religión católica como uno de los actores clave para 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.

³⁸ Decreto 497 de 1973, art.8.

50. La disposición demandada en este caso, es una expresión de dicho privilegio. La presencia del párroco en las Juntas como representante de la comunidad y como promotor también de la educación para la protección y cuidado de los animales, es una manifestación más de dicha relación simbiótica entre la iglesia y el Estado, vigente bajo la Constitución de 1886. Así, la Sala advierte que se encuentran inconstitucionalmente enlazadas las funciones asignadas a autoridades públicas con el rol de la iglesia, por cuanto que, con las disposiciones demandadas, se identifica explícitamente al Estado con una determinada religión y se le permite a la iglesia católica, desde un escenario con ventaja respecto del resto de confesiones religiosas, difundir sus valores, en un tema que es de interés general y que les afecta a todos sin distinción del credo que profesen.

51. De otra parte, no resulta procedente acceder a la solicitud efectuada por el director de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, de conceder un espacio en las Juntas Defensoras de Animales a los representantes de otras entidades religiosas presentes en cada municipio, por respeto al pluralismo religioso. Pues, la función educativa que las Juntas Defensoras de Animales deben impartir, debe hacerse con pleno respeto del principio de laicidad del Estado colombiano. En sentido similar se pronunció la sentencia C-350 de 1994, al señalar que *“el argumento no es válido porque parte de un supuesto equivocado: considera que el pluralismo del Estado colombiano en materia religiosa es el resultado de una especie de competencia entre todas las religiones por acceder a los privilegios del Estado, cuando lo cierto es que tal pluralismo supone y deriva de la neutralidad estatal en esta materia. Sólo de esa manera se garantiza la autonomía, la independencia y la igualdad de todas las confesiones religiosas”*³⁹.

52. En efecto, la exclusión de las expresiones demandadas va dirigida a impedir la participación del criterio religioso, de una, de varias y de todas las confesiones, en un asunto que representa la posibilidad de imponer visiones y valores doctrinales del orden social distintos a la pluralidad y la tolerancia. 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.

53. En consecuencia, la inclusión de un representante de la iglesia católica - párroco o su delegado- en los Comités de las Juntas Defensoras de Animales, previsto en el artículo 1º de la Ley 5 de 1972, contraría el carácter laico del Estado colombiano, no sólo debido a la intención manifiesta del legislador al adoptar dichas normas, cual fue contar con un representante notable de la comunidad, así como el permitir en un escenario privilegiado, la difusión, a través de la educación, de los valores católicos y la justicia cristiana para la

³⁹ Crf. Sentencia C-664 de 2016.

protección de los animales -debido al contexto histórico en que se adoptó-, sino también por el efecto de confusión o entrelazamiento simbólico y funcional constitucionalmente inadmisibles entre las funciones de las Juntas Defensoras de Animales y la misión de la iglesia.

54. La exclusión del sistema normativo del miembro de la iglesia católica como integrante del Comité de las Juntas Defensoras de Animales, hace que pierda todo sentido la permanencia, en el orden jurídico, del parágrafo -también demandado- visto en el mismo artículo primero de la Ley 5 de 1972, que establece que “Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente”. Por lo expuesto, esta Sala declarará inexecutable la expresión “el párroco o su delegado” contenida en el artículo 1º de la Ley 5 de 1972, así como también el parágrafo en comento.

La necesidad de contrarrestar un eventual detrimento del principio participativo

55. Ahora bien, la Sala no es indiferente ante las intervenciones orientadas a la declaración de exequibilidad condicionada bajo el entendido de que el término “párroco o su delegado” debería entenderse como un representante de la comunidad.

56. A partir de la Constitución de 1991, en Colombia se impulsó la democratización de los escenarios de interacción entre las autoridades y los particulares, privilegiándose los mecanismos de elección consensuada de sus representantes. Así, desde el preámbulo de la Constitución, se garantiza un marco jurídico democrático y participativo en las relaciones entre el Estado y los particulares; en el artículo 1º se dispone que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista, y en el artículo 2º se prevé como fin esencial del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

La participación hace parte esencial del modelo democrático colombiano, en la medida en que con él se garantiza a la población un acercamiento mayor en la definición de los asuntos que la benefician o la afectan. De ahí surge el derecho de participación, cuya aplicación se caracteriza por la universalidad, en tanto que no se limita a un escenario exclusivamente político o electoral, sino que comprende otros escenarios o circunstancias de lo público -estatal y no estatal- y, lo privado. En ese sentido, el legislador se encuentra en la posibilidad de determinar otros instrumentos o modalidades en las que se materialice la finalidad constitucional contenida en el artículo 2 de la Constitución tendiente a “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”⁴⁰.

⁴⁰ C-065 de 2021.

Respecto a los instrumentos de participación democrática garantizados por la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, estos no se limitan a la organización electoral, sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria⁴¹. Y su garantía no implica, en todos los casos, el ejercicio del voto, sino que las posibilidades de participación son amplias e incluyen múltiples espacios e instrumentos que faciliten procesos de diálogo y retroalimentación con las partes interesadas⁴².

57. Ahora bien, el artículo 2º del Decreto 497 de 1973, que reglamenta la Ley 5 de 1972, dispone que “podrán ser miembros de tales juntas todas las personas que, por su interés en los objetivos de las mismas, así lo soliciten. Estas personas tendrán voz, pero no voto en las decisiones de la junta”. En esta medida, para la Sala, el carácter participativo se encuentra garantizado, al permitir que cualquier persona con interés haga parte de las Juntas Defensoras de Animales y del proceso de diálogo con la administración, de manera que se enriquezca el debate con sus opiniones y sus sugerencias para la solución de los diferentes conflictos que surjan al interior o en cumplimiento de sus funciones.

58. En cuanto a la solicitud planteada por algunos intervinientes, que pretende que el puesto con voz y voto que el legislador había asignado al “párroco o su delegado” sea ocupado por un representante de la comunidad designado democráticamente, no es una opción dentro de las competencias de la Corte. Primero, porque la expresión demandada “párroco o su delegado” no admite múltiples interpretaciones que le permitan a la Sala Plena poder extraer al menos una acorde con la Constitución, pues dada su designación obligada en los comités de dirección de las Juntas Defensoras de Animales, donde dice párroco o su delegado no puede querer decir organizaciones animalistas, comunidades étnicas u otros. Y, segundo, porque son tan diversos los grupos sociales que pudieran llegar a tener interés en participar con voz y voto dentro de las Juntas Defensoras de Animales, que sólo el legislador tendría competencia para determinar el representante de la comunidad que debería entrar a ocupar el lugar que el legislador de entonces había asignado al “párroco o su delegado”, así como su forma de elección. Pues estas estarían dentro de la órbita de competencia y dentro del amplio margen de configuración propio del legislador. Y menos aún, cuando en principio, con la exclusión del ordenamiento jurídico de la expresión demandada y, por consiguiente, del respectivo puesto con voz y voto en cabeza del representante de la iglesia católica, no se estaría violando el derecho de participación de la comunidad en las decisiones que les afecta, bajo la interpretación aceptada por la jurisprudencia constitucional.

⁴¹ C-089 de 1994. Cfr. C-065 de 2021.

⁴² C-065 de 2021.

59. Sin embargo, se advierte que con la decisión de inexecutable que se adopta en esta sentencia, podría haber -en ciertas circunstancias- una merma en el número de representantes de la sociedad civil con voz y voto dentro del Comité directivo de las Juntas Defensoras de Animales de algunos municipios.

60. En efecto, el comité de dirección de las Juntas Defensoras de Animales, en municipios donde no funcionen asociaciones o sociedades defensoras de animales o entidades cívicas similares, quedaría integrado así⁴³:

En representación del Estado, directamente o mediante sus delegados:

- El alcalde municipal
- El personero municipal
- El secretario departamental de Agricultura y ganadería

Por parte de la sociedad civil:

- Un representante de las directivas de los centros educativos locales

En los municipios donde sí funcionen asociaciones o sociedades defensoras de animales o entidades cívicas similares, tendrán dos (2) miembros más elegidos entre estos⁴⁴.

Y en los municipios en los cuales ya existían Juntas Defensoras de Animales o entidades similares, tendrán dos (2) representantes adicionales, elegidos entre ellos⁴⁵.

61. De forma que en los municipios en los cuales no existan entidades similares a las juntas defensoras de animales al momento de entrar en vigencia las normas, ni funcionen asociaciones o sociedades defensoras de animales o entidades cívicas similares, únicamente contarán con un representante de la sociedad civil dentro de los comités de dirección de las Juntas Defensoras de Animales. De manera que se podría ver afectado el porcentaje de participación con voz y voto que el legislador pretendía conceder a la comunidad en los comités de dirección de dichas juntas.

62. No obstante, resolver un asunto derivado del fallo de inexecutable, del cual no se advierte un problema grave de naturaleza constitucional -en tanto que el derecho a la participación en su concepción amplia se encuentra garantizado-, excede la competencia de esta corporación. En consecuencia, será el Congreso el que, con el fin de fortalecer los canales de representación, valore y decida sobre la conformación de las Juntas Defensoras de Animales así como de la participación con voz y voto de la sociedad civil, dado que la protección y el bienestar animal es un deber y un asunto de gran interés, tanto

⁴³ Ley 5 de 1972, art.1.

⁴⁴ Ley 5 de 1972, párrafo del artículo 1.

⁴⁵ Decreto 497 de 1973, art.1 inciso segundo.

para el Estado como para los diversos grupos sociales conforme al desarrollo legal y jurisprudencial del artículo 95 de la Constitución Política.

VII. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “*el párroco o su delegado*” del inciso primero y el párrafo que establece “*Parágrafo. Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente*”, del artículo 1º de la Ley 5 de 1972.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ
Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General