



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA.

DEMANDANTE:	JUAN PABLO CARDONA GONZALEZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE HOBO (H)
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
RADICACION:	41001 3333 004 2018 00361 00
INSTANCIA:	PRIMERA
SENTENCIA No.:	076

Neiva, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020).

I. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO.

Conforme el artículo 179 del CPACA, sin que exista vicio de nulidad que invalide lo actuado a términos de lo normado en los artículos 207 del CPACA en concordancia con el artículo 133 del C.G.P, procede el despacho a dictar sentencia.

II. ANTECEDENTES

A.- LA DEMANDA.

Del escrito de demanda se puede resumir lo siguiente¹:

1. PRETENSIONES.

Inquiere la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo, contenido en el Decreto No. 019 del 23 de marzo de 2018 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PUBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO – HUILA*”; por incurrir en desviación de poder, al utilizarse indebida y caprichosamente una medida determinada y autorizada por la Constitución, con especial afrenta a su art. 19, como las legales para el mantenimiento del orden público y por la misma vía vulnerar los principios de igualdad y neutralidad religiosa.

A consecuencia de lo anterior, depreca se prohíba al MUNICIPIO DE HOBO (H), la reproducción del mentado Acto Administrativo, de conformidad con el numeral 6 del artículo 9 del CPACA.

2. HECHOS.

El 23 de marzo de 2018, el Alcalde Municipal de Hobo – Huila, expidió el Decreto No. 019 de 2018 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PUBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO – HUILA*”; aduciendo que su titulación claramente atiende un fin y motivación de carácter religioso católico, con violación del principio de neutralidad religiosa que ostenta el Estado laico Colombiano, de conformidad con el artículo 19 de la Carta Magna, destacando que en la parte considerativa del acto

¹ Folios 1 a 44 del Cdno. Ppal. No. 1.

acusado se lee: “(...) Que la Semana Santa es la conmemoración anual cristiana de la Pasión, Muerte y Resurrección de Jesús Cristo, por ello es una actividad litúrgica, dentro de las diversas confesiones cristianas y religiosas. Dando comienzo, el Domingo de Ramos (Marzo 25) y finaliza el Domingo de Resurrección (Abril 01). (...) Que durante la Semana Santa tiene lugar numerosas muestras religiosas populares a lo largo de todo el Municipio, destacando a los feligreses, procesiones y la representación de la pasión.”

Señala que el Acto Administrativo demandado en su encabezado, alude a las atribuciones contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política y las legales, conferidas por la Ley 136 de 1994, el literal B del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; relativas al orden público; sin embargo, dichas facultades son desviadas para la satisfacción de intereses de tipo religioso; lo que configura una desviación de poder, destacando que la celebración de la Semana Santa, no es un motivo valido y preexistente para decretar la Ley seca.

Arguye que la Ley 136 de 1994, modificada por el parágrafo segundo del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; ordena a todos los alcaldes de Colombia, informar sin excepción alguna al Ministerio del Interior *“los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo”*.

Manifiesta que el 18 de abril de 2018; radicó derecho de petición ante el Ministerio del Interior; mediante el cual solicitó información referente; a si el Alcalde de Hobo – Huila, reportó los hechos que dieron motivo a la expedición del Decreto Municipal 019 del 23 de marzo de 2018; no obstante, la respuesta de la mentada cartera ministerial fue: “(...) sin embargo, revisado el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática – SIGOB, no se observa el reporte por parte del Alcalde Municipal de El Hobo Huila (...)”.

Concluye, conforme lo anterior; que el MUNICIPIO DE HOBO (H), durante los días de la Semana Santa de 2018; gozó y ha gozado en términos generales de buenas condiciones en lo que al orden público se refiere; esto es; paz, seguridad pública, tranquilidad pública y sana convivencia; como quiera que su Alcalde Municipal no hizo reporte alguno de hechos o circunstancias que amenazaran el orden público y la paz de la comunidad al Ministerio del Interior, como la Ley lo impone, para efectos de adoptar la Ley seca.

Expone que el Municipio de Hobo (H), no presentaba desordenes públicos, ni turbación alguna, que ameritara la adopción de la Ley seca, como quiera que no se hizo el reporte antes enunciado e igualmente nada se dijo, en el Acto Administrativo acusado, insistiendo que solo se alude a la conmemoración de la Semana Santa.

Destaca que el Decreto 019 del 23 de marzo de 2018; menciona que la Ley 136 de 1994; faculta al alcalde para dictar medidas tendientes a la conservación del orden público; no obstante, el pluricitado Acto Administrativo no alude en forma alguna a evidencia empírica que demuestre nexo de causalidad entre la ingesta de bebidas alcohólicas como factor desencadenante de hechos de turbación del orden público en el Municipio de Hobo (H), como justificantes de la medida de Ley seca en la Semana Santa de 2018; o cualquier otro hecho que amenazara el orden público.

Refiere que para efectos de su publicación, comunicación y cumplimiento el mentado Decreto, fue publicado en la página web del MUNICIPIO DE HOBO (H), de acuerdo a la respuesta de fecha 30 de abril de 2018.

Revela que a través de correo electrónico del 28 de marzo de 2018, solicitó la revocatoria

directa del referido acto acusado.

Señala que mediante Circular Externa No. CIR18-14-OAJ-, el Gobierno Nacional, otorgó unos criterios reglamentarios para decretar la Ley seca, precisando que debe existir una relación de causalidad, entre la posible o efectiva alteración del orden y la adopción de la medida. Y que en materia de Ley seca, se deben motivar los actos administrativos, con estudios en los que se demuestre la turbación del orden y la necesidad de la medida; por lo que se invitó a los alcaldes a garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades, promover la autorregulación y la no restricción de libertades individuales; lo que fue desconocido por el Alcalde Municipal de Hobo (H); quien profirió el mentado Acto Administrativo, no obstante, el Gobierno Nacional haber proferido el Decreto 1740 del 25 de octubre de 2017; que impuso el deber de acreditar un nexo de causalidad, entre la posible turbación del orden y la necesidad de la medida.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.

3.1.- Desviación de Poder. Señaló que el Decreto 019 del 23 de marzo de 2018, que estableció la Ley seca en el Municipio de Hobo (H); no fue adoptado para satisfacer la atribución constitucional (artículo 315) y legal (Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, en su artículo 29) de mantenimiento del orden público, que es lo autorizado, si no para cumplir cometidos de carácter religioso.

Cimentado en que en ninguna parte del Acto Administrativo, refiere que haya amenaza seria y clara de turbación del orden público o evidencia empírica que permita de modo fehaciente concluir que la ingesta de bebidas alcohólicas en Semana Santa, por los residentes de la citada localidad, conlleve a ello; limitándose a mencionar que la Semana Santa es la conmemoración anual Cristiana de la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo; lo que es una actividad litúrgica.

Destaca que no refiere hechos o circunstancias que amenacen el orden público en la referida comprensión municipal hobeña, ni nexo de causalidad que justifique la medida de Ley seca e igualmente no hubo reporte alguno al Ministerio del Interior evidenciando la no turbación del orden, durante la Semana Santa de 2018. Resaltando que las únicas consideraciones son de índole religioso, como si se estuviera en un Estado confesional y no laico, como lo asumió la Constitución Política de 1991; situación que limitó el ejercicio de los derechos y libertades de comercio, industria; al igual que los derechos de los consumidores de bebidas alcohólicas, desde el 26 al 31 de marzo de 2018.

Concluye que los fines constitucionales y legales para la conservación del orden público, fueron desviados en beneficio de intereses religiosos católicos, desconociendo el artículo 121 de la C.P.; que establece que *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”*, siendo una extralimitación en el ejercicio de las funciones de policía, en atención al artículo 6 ibídem; en razón a que las medidas adoptadas, no atendieron ni respetaron los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

3.2.- Violación Directa del Artículo 44 del CPACA. Arguye que el Acto Administrativo acusado, es de carácter general y fue adoptado en ejercicio de una atribución discrecional, por lo que al faro de la norma invocada, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa; postulado que aduce se desconoció al proferir el Acto Administrativo objeto de avizoramiento, como quiera que no se adecuó a los fines autorizados por la Constitución y la Ley, atinentes al mantenimiento del orden público; e igualmente no fue proporcional a los hechos que le sirvieron de causa; pues

no existía amenaza o turbación del orden público; que ameritara el Decreto de la medida de Ley seca.

Sintetiza que la conmemoración de la Semana Santa, no es un motivo legalmente valido para decretar la Ley seca, como quiera que los fines de la norma es la conservación y mantenimiento del orden público, no para cometidos e intereses de orden religioso como se consignó en la parte motiva del Decreto 019 del 23 de marzo de 2018, el cual además no fue reportado al Ministerio del Interior, lo que aduce conlleva a inferir que en la mentada localidad no había amenaza de alteración del orden público, durante la Semana Santa 2018; trayendo al efecto en cita la Sentencia C -825 de 2004, que desarrolla los principios policivos de necesidad, racionalidad y proporcionalidad.

Señala que dicha circunstancia además desconoce el pluralismo, la diversidad cultural de la nación y la libertad de cultos, contenida en el artículo 19 del Estatuto Superior.

3.3.- Violación Directa del Decreto 1740 de 2017. Expone que la referida norma, regula lo referente al orden público y la prohibición y restricción para el expendio y consumo de bebidas embriagantes; por lo que en su artículo 2.2.4.1.2.; establece con criterio de autoridad, los lineamientos que deben observarse en forma rigurosa por los alcaldes municipales, cuando estrictamente deban decretar la Ley seca; destacando que en materia de orden público, prevalecen las órdenes impartidas por el presidente de la república.

Al efecto trajo en cita la mentada norma y resaltó los criterios desconocidos; a saber: i.- No supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas, ii.- Debe existir una relación de causalidad entre la posible o efectiva alteración del orden público y la adopción de la medida y, iii.- El tiempo de adopción de la medida debe ser estricto y necesario para conservar o restablecer el orden público. Los que aduce fueron desconocidos e insiste en el interés netamente religioso de la medida adoptada; sin existir amenaza de turbación del orden público, que no pudiera ser conjurada con las atribuciones establecidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).

3.4.- Violación Directa del Estado Laico y Neutralidad Religiosa (Artículos 2 y 19 de la Constitución Política). Refiere que la Corte Constitucional en la Sentencia C -224 de 2016, declaró inexequible el artículo 8 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*” al considerar que se vulneraban los artículos 1.- y 19 de la Constitución Nacional, en la medida que el Estado no puede estimular a ciertas confesiones religiosas en desmedro de otras. Advierte el despacho que en el rotulo del presente cargo se hizo referencia al artículo 2 ibidem; no obstante, a lo largo de su desarrollo no se hace referencia a aquel.

Ergo, in extenso trae en cita el Fallo T- 152 de 2017; proferido por el máximo tribunal constitucional, a efectos de presentar el desarrollo jurisprudencial que se ha dado en torno al principio de laicidad y deber de neutralidad religiosa, para luego nuevamente retomar las normas constitucionales (artículo 315 - ordinal 2) y legales (artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012) que otorgan facultades a los alcaldes municipales en materia de orden público.

Concluyendo que las mentadas normas en ningún momento autorizan a los alcaldes municipales para decretar la Ley seca, en aras de conservar sus tradiciones y fomentar su fe religiosa, favoreciendo en forma selectiva al catolicismo, lo que rompe el pluralismo y los

principios de igualdad y neutralidad religiosa en cabeza del Estado, al establecer una discriminación positiva en favor de la mentada confesión, lo que genera los vicios alegados.

B. CONTESTACIÓN DEL DEMANDADO: MUNICIPIO DE HOBO (H).

En su escrito², se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda, cimentado en que el MUNICIPO DE HOBO (H), como ente territorial fundamental de la organización política – administrativa del Estado, dentro de sus propósitos, está el velar por la consecución de los fines estatales, establecidos en el artículo 2 de la C.P., esto es, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política; procurando el desarrollo económico, social y cultural de sus asociados; en consecuencia le corresponde promover el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos y el acceso a aquellos.

Expone que el artículo 311 ibidem, determina que al Municipio como entidad fundamental de la división político – Administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Señala que en el caso particular, no es cierto que el fin o motivación del Acto Administrativo acusado, sea netamente religioso católico, como quiera que fue expedido con base en las facultades, establecidas en el literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, concerniente a dictar medidas tendientes a la conservación del orden público en el Municipio de Hobo (H), producto de la aglomeración a causa colateral de la participación de propios y visitantes, en la Semana Santa; en la que se celebra la pasión, muerte y resurrección de Jesucristo; evento, cuya celebración a nivel nacional, no es ningún secreto; pero jamás enmarcada dentro de una religión y sin violar el principio de neutralidad religiosa.

Arguye que el Decreto de Ley seca, impone una medida de restricción que limita o prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en días especiales; generalmente en los que existen aglomeraciones de personas; como elecciones de autoridades públicas, o ante la amenaza de disturbios políticos, deportivos o religiosos, en los que se despiertan rivalidades o diferencias profundas.

Refiere que no se trata de imponer una restricción de dicho tipo, porque sí; toda vez que es la aglomeración de personas, lo que generalmente genera un factor de riesgo de alteración del orden público. Razón por la que la motivación del mencionado Acto Administrativo, en la realización de la Semana Santa, obedece al simple hecho, de ser dicho evento, el que suscita la aglomeración que conlleva el riesgo de alteración, sin que su motivo sea el aspecto religioso, ni limita en manera alguna el derecho a la libre escogencia de credo o religión; lo que se limita es el consumo de bebidas embriagantes durante la realización de la Semana Santa, para evitar que por la afluencia de personas, se presente alguna alteración del orden público y la seguridad de los asistentes.

En lo atinente a la legalidad de la norma objeto de reproche, aduce que es palmaria, por cuanto en el proceso de su producción y construcción, se observaron los elementos esenciales, que le eran inherentes, en especial el literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y demás normas concordantes.

² Folios 127 a 132 del Cdno. Ppal. No. 1.

Concluye que en efecto el alcalde municipal de Hobo (H), contaba con plenas facultades para su expedición, por tanto; además no existe falsa motivación, ni desviación de poder; ya que la finalidad del Decreto demandado, fue proteger no solo a los feligreses católicos, sino a toda la comunidad en general, por tratarse de una semana de vacaciones, en la que dicha localidad es altamente visitada, como sucede en otros municipios del Departamento y del país; además debe tenerse en cuenta que la población del pluricitado municipio, es mayor, en relación con los miembros de la fuerza pública que lo protegen.

C.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.- LA PARTE ACTORA.

Iteró los argumentos consignados en la demanda³, agregando que del testimonio rendido por Herlandy Peña Bautista, ex funcionaria del MUNICIPIO DE HOBO (H), no resultan claros los motivos por los cuales fue decretada la Ley seca, mediante Decreto 019 del 23 de marzo de 2018; y por los días comprendidos entre el 26 a 31 de marzo de 2018; como quiera que ante las múltiples preguntas, siempre refirió que el Decreto se dio como una medida preventiva, e igualmente mencionó un homicidio, que según su dicho, aconteció en un establecimiento de comercio, sin ahondar en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de aquel. Igualmente señala que la mentada testigo mencionó un Consejo de Seguridad, del cual nunca se aportó la respectiva acta, al plenario; por tanto, arguye no existe claridad en cuanto a la necesidad y razonabilidad para decretar una medida restrictiva al expendio y consumo de bebidas embriagantes por seis días.

Manifiesta que en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), existen suficientes medios de policía, para preservar y mantener el orden en los distritos y municipios; los cuales enunció. Ergo, expone que a tono con las Sentencias C – 024 de 1994 y C – 825 de 2004 del Máximo Tribunal Constitucional; la democracia consiste en mantener el orden para el libre ejercicio de las libertades; como en el presente asunto lo son; las de industria y comercio; al igual que las libertades individuales de los consumidores; destacando que solo bastaba con aplicar el Código Nacional de Policía y Convivencia, durante la semana de 2018, para mantener el orden público, sin ir al extremo de decretar la Ley seca; por lo que se desconoce el principio de necesidad, que rige las actuaciones de policía y que enseña que todo exceso es indebido; añadiendo que igualmente se vulnera el principio de proporcionalidad, como quiera que a través del Decreto 019 del 23 de marzo de 2018, se aplicó el medio de policía más enérgico, el que ni siquiera fue aplicado en la capital del país.

Ergo, expone que las medidas restrictivas que se adoptan en ejercicio de la función de policía como la ley seca, el toque de queda son excepcionales, limitadas para cuando existan serios y verdaderos motivos de turbación o amenaza al orden público; para lo cual trajo como ejemplo el decreto de ley seca y toque de queda, dispuesto por el alcalde mayor de Bogotá D.C. por motivo de los graves desórdenes públicos que se presentaron en la capital del país durante el paro nacional de noviembre de 2019. Insistiendo que no existe prueba, que para la época en que se dispuso la Ley seca en el Municipio de Hobo (H), a través del acto acusado, se hayan dado situaciones serias y claras de alteración del orden público, para que los medios de policía ordinarios resultaran insuficientes; siendo innecesaria y desproporcionada la Ley seca establecida en el Decreto 019 del 23 de marzo de 2018.

Resaltó que conforme el principio de libertad, inserto en la Constitución política, la libertad es

³ Folios 171 a 179 del Cdno. Ppal.

la regla general y la restricción es la excepción. Ergo, expone que por tanto las medidas jurídicas adoptadas en ejercicio de la función de policía, deben ser adecuadas a las normas que las autorizan y proporcionales a los hechos que le sirven de causa, conforme lo estipula el artículo 44 del CPACA; por lo que las autoridades de Policía del Municipio de Hobo (H), en cabeza de su alcalde no pueden obligar a sus ciudadanos con vías jurídicas como la Ley seca y *manu militari* con el aparato policial, renunciar a sus libertades, en lo que refiere al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, so pena de recibir las sanciones estatuidas en la Ley; vulnerando además la libertad de empresa (artículo 333 de la C.P.) y los derechos fundamentales a la presunción de inocencia, buena fe, libertad individual y libre desarrollo de la personalidad de los consumidores de bebidas alcohólicas; al considerarse con un criterio de peligrosismo, que el mero consumo de bebidas genera riñas, violencia, homicidios y suicidios; limitando los derechos de los consumidores con fines preventivos, sin haber cometido ninguna falta, circunstancia que viola el debido proceso.

Expone que está probado documentalmente que el Decreto 019 del 23 de marzo de 2018, no fue reportado al Ministerio del Interior, como de orden público, contraviniendo la Ley 1551 de 2012. Mientras que no están probados los hechos de sangre, informes de policía, documentos de medicina legal, actas de reunión de consejos de seguridad previos a la Semana Santa de 2018; en consecuencia señala no existen medios probatorios que acrediten la evidencia empírica del consumo de licor como desencadenante de alteración del orden público en el Municipio de Hobo (H), en la mentada época.

Remembla el desconocimiento del Estado laico y del pluralismo religioso; iterando que el Acto Administrativo acusado vulnera los principios de igualdad y neutralidad religiosa que debe observar el Estado, como quiera que la celebración de la semana santa, fue el motivo de la medida policial objeto de avizoramiento.

2.- DEMANDADO – MUNICIPIO DE HOBO.

En forma literal y estricta trae nuevamente los argumentos de defensa del escrito de contestación de la demanda, luego de lo cual refirió⁴ que dichos fundamentos encuentran eco y pleno respaldo de cara al fondo y realidad; aduciendo que como lo indica la testigo Herlandy Peña Bautista, en calidad de Secretaria General y de Gobierno del Municipio de Hobo (H), “(...) que previo a la expedición del mencionado Decreto No. 019 de 2018, se realizó un Consejo de Seguridad por parte del ente territorial, en donde se contó con la participación, de la Policía Nacional, Ejército Nacional y demás autoridades del Municipio, con el fin de evaluar el estado del orden público, más aun que se avecinaba la época de vacaciones y mayor asistencia de turistas en el Municipio, con ocasión al receso tanto escolar como laboral por ser a nivel nacional la denominada semana mayor (...).”

Ergo, destacó que la testigo también informó que en el Consejo de Seguridad, puso de presente situaciones de alteraciones del orden público en vigencias y meses anteriores, en especial el fallecimiento de un turista a causa de riñas en un establecimiento de expendio de bebidas embriagantes, los que son un foco de peleas y desmanes, afectando no solo el orden del establecimiento, si no que se irradia a toda la comunidad.

Razones que expuso, sumadas al reducido número de miembros de la fuerza pública en dicha localidad, conllevo a la expedición del acto acusado, sin que la condición religiosa fuera la razón o causa. Sin desconocer que dicho evento, que además genera vacaciones y el

⁴ Folios 180 a 183 del Cdno. Ppal.

desarrollo del turismo, hace que se tomen medidas como la acusada; lo que destaca se hace en aplicación del principio de precaución.

3.- LA AGENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Según se desprende de la constancia secretarial adiada 31 de enero de 2020⁵, el Ministerio Público guardó silencio.

F.- TRAMITE PROCESAL.

Por auto del 7 de diciembre de 2018⁶, se dispuso admitir la demanda; notificada la demanda a la entidad accionada y demás intervenientes⁷; se procedió a dar aviso a la comunidad interesada⁸, a través de auto del 10 de mayo de 2019⁹, se dispuso fijar fecha para audiencia inicial, que se llevó a cabo el 25 de julio de 2019¹⁰; luego de lo cual se llevó a cabo la práctica probatoria; el 16 de enero de 2020¹¹, en la que se cerró el debate probatorio; ingresando el proceso al despacho para fallo el día 31 de enero de 2020¹².

III. CONSIDERACIONES

A.- OBJETO DE LA CONTROVERSIA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURIDICO.

Teniendo en cuenta los hechos planteados en el escrito de demanda y contestación de la demanda; además los medios de convicción allegados por las partes en contienda, que ya fueron puestos en conocimiento de los intervenientes, dispone el despacho que el punto central de la fijación de litigio será:

- Determinar, si esta desvirtuada la presunción de legalidad que ampara el Decreto No. 019 del 23 de marzo de 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO – HUILA”; expedido por el Alcalde Municipal de Hobo (H), por estar inmerso en los vicios de desviación de poder, afrenta a la constitución y la ley; al utilizarse indebidamente una medida determinada y autorizada por la Constitución y la Ley para el mantenimiento del orden público, para la satisfacción de fines de carácter religioso, además de vulnerar los principios de igualdad y neutralidad religiosa, determinados en el artículo 19 de la Constitución Política; o si por el contrario, el Alcalde Municipal tiene plenas facultades legales para adoptar las medidas dispuestas en el acto administrativo acusado, dado que su finalidad fue proteger no solo a los feligreses católicos, sino de toda la comunidad en general, por tratarse de una semana de vacaciones en donde el Municipio de Hobo

⁵ Folio 184 del Cdno. Ppal.

⁶ Folio 106 del Cdno. Ppal.

⁷ Folio 113 a 123 y 125 a 126 del Cdno. Ppal.

⁸ Folio 124 del Cdno. Ppal.

⁹ Folio 141 del Cdno. Ppal.

¹⁰ Folio 144 a 145 del Cdno. Ppal.

¹¹ Folios 168 a 169 del Cdno. Ppal.

¹² Folio 184 del Cdno. Ppal.

(H), es altamente visitado, como en otros municipios del Departamento e incluso del País.

B.- ANALISIS DEL ASUNTO OBJETO DEL FALLO.

Sea lo primero, entrar a discernir; acerca de la motivación del Decreto Municipal No. 019 del 23 de marzo de 2018; “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PUBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO – HUILA*”; el cual fue expedido por el Alcalde Municipal de Hobo (H); y a su tenor literal reza:

**“DECRETO No. 019 del 2018
(MARZO 23)**

“*POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PUBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO- HUILA*”

EL SUSCRITO ALCALDE MUNICIPAL DEL HOBO- HUILA, en uso de sus facultades constitucionales consagradas en el artículo 315, y las legales conferidas por la ley 136 de 1994, el literal B, numeral 1) del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, y demás normas concordantes y complementarias, y

CONSIDERANDO

Que la Semana Santa es la conmemoración anual cristiana de la Pasión, Muerte y Resurrección de Jesús Cristo, por ello, es una actividad litúrgica, dentro de las diversas confesiones cristianas y religiosas. Dando comienzo, el Domingo de Ramos (Marzo 25) y finaliza el Domingo de Resurrección (Abril 01).

Que es deber Constitucional y legal del Alcalde como jefe de policía y primera autoridad política del Municipio, adoptar las medidas que permitan garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, las cuales deben estar enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico que rige el estado colombiano.

Que la Constitución política establece en su artículo 2º que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 91 literal B de la Ley 136 de 1994 faculta al Alcalde para dictar medidas tendientes a la conservación del orden público en el Municipio.

Que durante la Semana Santa tiene lugar numerosas muestras religiosas populares a lo largo de todo el Municipio, destacando a los feligreses, procesiones y la representación de la pasión.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: LEY SECA. - Prohíbase la venta y consumo de bebidas alcohólicas y embriagantes en todo el territorio municipal a partir las 00:00 am del día lunes 26 de Marzo hasta las 9:00 pm del día sábado 31 de Marzo, así mismo se restringe la atención al público en los establecimientos nocturnos para la venta de bebidas embriagantes como (Bares, Discotecas, Canchas de Tejo, Billares, Estancos, Tiendas) en el Municipio de Hobo por el desarrollo de la Semana Santa.

Parágrafo 1: *El establecimiento comercial que sea sorprendido en flagrancia infringiendo este artículo, se hará acreedor a multa equivalente a un (01) S.M.L.M..V pagadero en la Secretaría de Hacienda Municipal dentro de los cinco (5) días siguientes de la ocurrencia de la infracción por primera vez, si se reincide se aplicara cierre temporal; si se persiste se le realizará cierre definitivo.*

Parágrafo 2: *La persona que sea sorprendida en flagrancia infringiendo este artículo, se hará acreedora a multa entre uno (01) y diez (10) S.M.L.D.V. pagaderos en la Secretaría de Hacienda Municipal dentro de los cinco (5) días siguientes de la ocurrencia de la infracción.*

ARTICULO SEGUNDO: *Prohíbase las cabalgatas, música de vehículos “sonido audio car” y otras actividades que fomenten o perturben la tranquilidad, la seguridad y convivencia ciudadana durante la semana santa.*

ARTICULO TERCERO: *Remítase copia del presente Decreto a la Dirección de Justicia Municipal, Personería Municipal, Estación de Policía del lugar.*

ARTICULO CUARTO: *Una vez finalizada la Semana Santa, se retomará el horario de atención vigente para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.*

ARTICULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.”*

Ahora bien, revisado el plenario se avizora que el actor, mediante escrito¹³ calendado 17 de abril de 2018 y radicado el 18 de abril del mismo año; elevo petición al Ministerio del Interior; en la que en forma concreta deprecó:

“Dicho lo anterior solicito me sea informado por parte del Ministerio del Interior si los hechos que dieron motivo a la expedición del Decreto Municipal No. 0019 de 23 de marzo de 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PUBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO- HUILA”, el cual determino la imposición de la ley seca en su municipio durante toda la Semana Santa, desde las 00:00 del día lunes 26 de marzo de 2018 hasta las 09:00 p.m. del sábado 31 de marzo de 2018, fueron en su debido momento y oportunidad reportados al Ministerio del Interior, como corresponde en su respectivo informe de acuerdo a lo dispuesto por Ley 136 de 1994 (artículo 91 parágrafo 2º) y la ley 1551 de 2012 (artículo 29, parágrafo 2º), según los cuales los alcaldes estarán obligados a informar a la Oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo.

De ser negativa la respuesta solicito me sea expedida respuesta por escrito, donde se me certifique que dicho informe nunca fue y ha sido presentado; de ser positiva solicito a ustedes copia del respectivo informe reportado en su debida oportunidad, cuando fuera expedido el citado acto administrativo.”

Por su parte y frente a la anterior petición elevada por el aquí demandante, el Ministerio del Interior; a través de su Directora de Gobierno y Gestión Territorial; emitió respuesta mediante comunicación identificada con el No. OFI18-16853-DGT-3100 del 4 de mayo de 2018; en la que luego de traer en cita la normativa relacionada, en forma concreta señaló:

“Conforme a lo previsto en la constitución política y en armonía con lo dispuesto en las normas que regulan la materia, es claro, que es función del alcalde conservar el orden público en el municipio, toda vez que es la primera autoridad de policía; sin embargo, revisado el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática – SIGOB, no se observa reporte por parte del Alcalde Municipal de El Hobo Huila.

¹³ Folios 92 a 94 del Cdno. Ppal.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 y no compromete la responsabilidad del Ministerio del Interior, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución”

Viene al caso precisar que el Ministro del Interior para la época en que fue expedido el Acto Administrativo acusado, emitió la Circular Externa CIR18-14-OAJ-1400 del 21 de marzo de 2018¹⁴ del Ministerio del Interior; con destino a los Alcaldes Distritales y Municipales; a través de la cual remembro los “CRITERIOS REGLAMENTARIOS PARA APlicAR LA MEDIDA CONOCIDA COMO “LEY SECA””; documento que estrictamente señalo los “CRITERIOS PARA REGLAMENTAR Y APlicAR LA MEDIDA CONOCIDA COMO LEY SECA”, destacando que es una medida excepcional, que solo se aplica cuando esté en riesgo el orden publico y la convivencia, y se exhorta para que cuando se aplique se tenga en cuenta los criterios establecidos en el 2.2.4.1.2 del Decreto 1066 del 2015; Único Reglamentario del sector Administrativo del Interior, se creen actividades pedagógicas del feriado conocido como Semana Santa y utilizar las herramientas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia, sin necesidad de acudir a las medidas excepcionales de Ley Seca, que tienen lugar en la realización de actividades comerciales que limitan libertades publicas e individuales.

En este orden de ideas, el despacho se contraerá a reseñar, el Decreto 1066 del 2015, que en su Título IV “*Orden Publico*”, capítulo 1 denominado: “*De los criterios para prohibir y restringir el expendio y consumo de bebidas embriagantes*”, Adicionado por el Decreto 1740 de 2017 que en sus artículos pertinentes dispuso:

“Artículo 2.2.4.1.1. Ley seca. Para efectos del presente capítulo se entenderá como Ley Seca la medida preventiva y temporal, que un alcalde decreta para prohibir y restringir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, con el fin de mantener o restablecer el orden público.

Artículo 2.2.4.1.2. Criterios para prohibir y restringir el expendio y consumo de bebidas embriagantes. Los alcaldes municipales y distritales, en el marco de su autonomía, en ejercicio de su poder de policía y en uso de las facultades del literal c) del numeral 2, del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, podrán decretar la ley seca, si cumplen con los siguientes criterios:

- a) La medida debe adoptarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. No puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas;
- b) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas al orden público;
- c) Debe existir una relación de causalidad entre la posible o efectiva alteración al orden público y la adopción de la medida;
- d) Determinar el tiempo por el que se adopta la medida, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público;
- e) En los casos en que se cuenten con estudios de seguridad, los alcaldes deberán motivar el acto administrativo en dichos estudios, donde se demuestre la afectación o posible afectación al orden público;
- f) La medida puede ser adoptada en todo o parte de la jurisdicción del municipio o distrito.

Parágrafo 1°. Durante las elecciones nacionales y territoriales, se decretará la “Ley Seca” en los horarios señalados por el Código Nacional Electoral, sin perjuicio de la potestad constitucional del Presidente de la República para modificar los mismos.

De ser necesario, los alcaldes municipales y distritales podrán ampliar dicho período cuando hay jornadas electorales, ante circunstancias extraordinarias. “

De cuyos apartes normativos, se infiere con claridad meridiana, dos conceptos a saber: i) Que la denominada “Ley Seca” es una medida excepcional y ii) que su utilización se debe realizar

¹⁴ Folios 101 a 102 del Cdno. Ppal.

http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cir18-14-oaj-1400_sobre_ley_seca_en_semana_santa.pdf

bajo los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad que debe evaluar y ponderar el burgomaestre para su decreto.

En este orden de ideas, entratandose de una medida excepcional el decreto de la Ley Seca, se debe contar con elementos objetivos de convicciòn para su decreto y estos en el Acuerdo No. 019 del 23 de marzo del 2.018, se contraen como lo aduce la parte demandante en aducir que incumben a la conmemoraciòn anual cristiana de la pasiòn, muerte y resurrecciòn de Jesùs Cristo, siendo una una actividad litúrgica, dentro de las diversas confesiones cristianas y religiosas, ajeno a la concepcìon de estado laico, pero que si bien puede utilizarse por ser una festividad que se decreta para toda la comunidad, tambien lo es que para restringir el Alcalde su goce y ejercicio de actividades comerciales y de consumo de licor en el territorio de su jurisdicciòn, debe como autoridad de Policia y primera autoridad polìtico del municipio, exponer las razones fàcticas por las que se altera el orden pùblico en esa època, de las que permitan inferir que la medida resulte razona y proporcionada a los fines respecto de los cuales la autoriza la norma, las que no se observan en el acto acusado.

Se adiciona a lo expuesto, que en audiencia de pruebas del 16 de enero del 2.020¹⁵, se escuchò al testigo HERLANDY PEÑA BAUTISTA; quien se desempañaba como Secretario General y de Gobierno Municipal, en cuya atestaciòn si bien mencionò un homicidio, al aplicar la critica testimonial, no deviene enfático y contundente en afirmar, si este se produjo con ocasiòn de ingestas de licor que alteraran el orden publico y de que manera se produjo esta alteraciòn, tampoco precisó las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se occasionò, para dar credibilidad y soporte a su exposiciòn, tampoco evidenció probanza que demuestre el hecho delictual y su génesis con las festividades de semana santa, que no se tratara de un hecho aislado y que fueran permanentes sus realizaciones, como tampoco anuncio las actuaciones policivas preventivas con las que las autoridades previeran, educaran a la comunidad y que obligaran razonablemente a la ejecuciòn de la medida.

Se torna menester destacar, que la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), prevé una serie de medidas de carácter políctivo con el fin de preservar y mantener el orden público; que guardan proporción y semejanza con las establecidas en el Decreto No. 019 del 23 de marzo de 2018, proferido por el Alcalde Municipal de Hobo – Huila; que podrían ser utilizadas como herramientas pertinentes para eventos aislados y a fin de prever comportamientos que como lo anuncia el Ministerio del Interior en comunicaciòn No. OFI18-16853-DGT-3100 del 4 de mayo de 2018, en concordancia con el se pudieran apaciguar con las potestades políctivas de la autoridad. Siendo estas a saber:

- “ARTÍCULO 92. COMPORTAMIENTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. <Artículo corregido por el artículo 8 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

(...)

4. Quebrantar los horarios establecidos por el Alcalde.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS

MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR

¹⁵ Folio 168 del Cdno. Ppal. escrito

(...)
Numeral 4 Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.
(...)"

➤ **“ARTÍCULO 93. COMPORTAMIENTOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.** Los siguientes comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

1. No informar los protocolos de seguridad y evacuación en caso de emergencias a las personas que se encuentren en el lugar.

2. Auspiciar riñas o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas o escándalos.

3. Generar ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno.

4. Incumplir los protocolos de seguridad exigidos para el desarrollo de la actividad económica y el funcionamiento del establecimiento.

5. Omitir la instalación de mecanismos técnicos de bloqueo por medio de los cuales los usuarios se puedan proteger de material pornográfico, ilegal, ofensivo o indeseable en relación con niños, niñas y adolescentes en establecimientos abiertos al público.

6. Permitir o tolerar el ingreso o permanencia al establecimiento abierto al público, de personas que porten armas.

7. No fijar la señalización de los protocolos de seguridad en un lugar visible.

8. No permitir el ingreso de las autoridades de Policía en ejercicio de su función o actividad.

9. Mantener dentro del establecimiento, mercancías peligrosas, que no sean necesarios para su funcionamiento.

10. Comercializar, facilitar, almacenar, prestar, empeñar, guardar, tener o poseer elementos, sustancias o bienes de procedencia ilícita.

11. Almacenar, tener, comercializar y poseer mercancías, sin demostrar su lícita procedencia.

12. Engañar a las autoridades de Policía para evadir el cumplimiento de la normatividad vigente.

13. Utilizar, permitir, patrocinar, tolerar o practicar el pregoneo o actos similares en actividades de alto impacto que impidan la libre movilidad y escogencia del consumidor, en poblaciones superiores a cien mil (100.000) habitantes.

14. Limitar o vetar el acceso a lugares abiertos al público o eventos públicos a personas en razón de su raza, sexo, orientación sexual, identidad de género, condición social o económica, en situación de discapacidad o por otros motivos de discriminación similar.

PARÁGRAFO 1o. En los comportamientos señalados en el numeral 5, se aplicarán las medidas correctivas y se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en las Leyes 679 de 2001, 1236 de 2008, 1329 de 2009 y las normas que las adicionen o modifiquen.

PARÁGRAFO 2o. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS

Numeral 1
Numeral 2

MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR

Multa General Tipo 1
Suspensión temporal de actividad.

Numeral 3	Suspensión temporal de actividad.
Numeral 4	Suspensión temporal de actividad.
Numeral 5	Suspensión temporal de actividad.
Numeral 6	Suspensión temporal de actividad; Decomiso.
Numeral 7	Multa General Tipo 1.
Numeral 8	Suspensión temporal de actividad.
Numeral 9	Multa General Tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 10	Multa General Tipo 4; Destrucción de bien; suspensión temporal de actividad.
Numeral 11	Multa General Tipo 4; Destrucción de bien; suspensión temporal de actividad.
Numeral 12	Multa General Tipo 4; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 13	Multa General Tipo 4; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 14	Multa General Tipo 4

PARÁGRAFO 3o. Se mantendrá la aplicación de las medidas correctivas si se continúa desarrollando en el lugar la misma actividad económica que dio lugar a su imposición, aun cuando se cambie la nomenclatura, el nombre del establecimiento, su razón social, propietario, poseedor o tenedor del mismo.

PARÁGRAFO 4o. Las medidas correctivas mencionadas para el incumplimiento de los anteriores comportamientos, se aplicarán, sin perjuicio de lo establecido en la legislación especial que regula esas materias.

PARÁGRAFO 5o. Cuando se aplique la medida de suspensión temporal de actividad porque el responsable del establecimiento no permitió el ingreso de autoridades de Policía, la medida se extenderá hasta tanto se autorice el ingreso de la autoridad que en ejercicio de su función o actividad de Policía, requiera hacerlo.

PARÁGRAFO 6o. Quien en el término de un año contado a partir de la aplicación de la medida incurra nuevamente en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente artículo que dan lugar a la medida de suspensión temporal de actividad, será objeto de suspensión definitiva de la actividad.” (Negrilla y subrayado es del despacho).

De otro lado, se tiene que como motivación del Acto Administrativo acusado, se hizo alusión a la siguiente normativa:

- ❖ El artículo 2 de la Constitución Política; el cual establece:

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

- ❖ El artículo 315 de la Constitución Política; el cual señala:

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio *<sic>*. La Policía Nacional cumplirá con

prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen."

- ❖ Ley 136 de 1994. En primer lugar se enuncia en forma general; pero líneas abajo; se hace alusión al artículo 91 literal B; que fue modificado por la norma que a continuación se presenta.
- ❖ El literal B del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; que prescribe:

"ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

(...)"

Ahora bien, en relación con el pluralismo religioso la Corte Constitucional ha expresado en Sentencia C-152 de 2003:

"Para abordar esta cuestión es preciso identificar los criterios jurisprudenciales relativos a lo

que le está prohibido hacer al Congreso de la República cuando adopta una decisión que podría llegar a tener alguna implicación desde una perspectiva religiosa.

Estos criterios cumplen la función de trazar la línea entre lo permitido y lo prohibido en este campo. Así, 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.

En estos eventos, no son los órganos estatales, sino algunos ciudadanos, en ejercicio de su libertad, los que le asignan a la decisión del legislador cierta connotación religiosa específica. Otros ciudadanos, dado el pluralismo social, no le asignarán connotación religiosa alguna, lo cual es posible dado que ésta no es única y necesaria, sino contingente y eventual debido a que es extrínseca a la decisión del legislador y no promueve religión específica alguna.

En el presente proceso, se ha argumentado que el subtítulo Ley-María, desconoce tres de los criterios anteriormente enunciados, el tercero (adhesión a un religión), el cuarto (finalidad religiosa) y el sexto (connotación religiosa única y necesaria).

De verificarse cualquiera de estas tres hipótesis se vulnerarían los principios de pluralismo religioso, de neutralidad oficial y de separación entre la iglesia católica y el Estado.

En cuanto a los propósitos del legislador, si ellos son explícitos para promover o beneficiar a una religión o iglesia en particular frente a otras, o si, pese a no ser explícitos, tienen dicho impacto primordial como efecto, esto es, perjudican a otras confesiones religiosas, entonces la conclusión no puede ser otra que la inconstitucionalidad de la medida por desconocimiento de los principios y derechos constitucionales arriba citados. Ahora bien, tal situación contraria a la Constitución se configura claramente cuando el Estado se identifica formal y explícitamente con una religión o creencia o, la intervención estatal hace oficial la adhesión del Estado a una religión. Tal es el caso que se presentó en la sentencia C-350 de 1994 en relación con la consagración del país por el Presidente de la República en funciones al sagrado corazón de Jesús en ceremonia oficial. Finalmente, si como se afirmó arriba, el título de la ley tiene una única y necesaria connotación que hace indudable la finalidad legislativa de promover o beneficiar una religión o iglesia sin respetar la igualdad de trato garantizada en el artículo 19 de la Constitución, dicha intervención desconoce los mandatos constitucionales y debe, por ese hecho, excluirse del ordenamiento.”

Adicionalmente, en Sentencia C-033 de 2019, se destaca la evolución que ha tenido el principio de laicidad en el Constitucionalismo Colombiano, de cuyo aparte pertinente destaca esta togada:

“A diferencia de la Constitución de 1886 que desde su preámbulo estableció la unidad de la religión con el Estado, y la opción por la religión católica como fundamento de la Nación, la Carta Política de 1991 optó por un modelo de Estado laico, con respeto de todos los credos que al interior del Estado Se prediquen, así como por aquellas personas que no predicen credo alguno. Ello impone una carga de neutralidad al Estado y sus autoridades, derivada, principalmente, del artículo 19 constitucional que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional¹⁶. ”

1. *En efecto, la laicidad del Estado permite la coexistencia de todos los colombianos y residentes en el territorio nacional, independientemente de sus creencias, visiones del mundo e ideologías, tanto políticas como religiosas¹⁷, unidos alrededor de valores republicanos¹⁸, tales como la supremacía constitucional frente a normas jurídicas y extrajurídicas¹⁹; el pluralismo, la libertad de opinión y de expresión, la libertad de creencias y de cultos y la igualdad de trato respecto de todas las congregaciones religiosas (artículo 19 de la Constitución), sin que las autoridades públicas puedan mostrar preferencia por alguna en particular o animadversión respecto de alguna de ellas²⁰.*

2. *Tal como lo reconoció la sentencia C-212 de 2017, el principio de laicidad y la separación entre las iglesias y el Estado, es una de las maneras en las que se concretiza el principio constitucional de separación entre lo público y lo privado que determina, de una manera más amplia, una serie de aspectos en los que el Estado no podría inmiscuirse, como, en este caso, el derecho de asociación religiosa²¹ y la conciencia y las creencias de las personas²², al tratarse de asuntos que dejaron de ser de interés público²³, para convertirse en asuntos privados y del fisco interno de las personas, es decir, ajenos a la función pública y al interés general que esta ampara²⁴. En dicha sentencia se sostuvo que “La superación del absolutismo y el paso hacia el Estado liberal de derechos significó, en adelante, el establecimiento de un principio fundamental del derecho público y de la esencia del mismo: la separación entre los asuntos públicos y los asuntos privados, ausente en los regímenes*

¹⁶ Entre las decisiones en la materia se destacan, entre otras, las sentencias C-027 de 1993, C-568 de 1993, C-088 de 1994, C-350 de 1994, C-609 de 1996, C-152 de 2003, C-1175 de 2004, C-766 de 2010 y C-817 de 2011.

¹⁷ “(...) la Constitución de 1991 establece el carácter pluralista del Estado social de derecho colombiano, del cual el pluralismo religioso es uno de los componentes más importantes”: Corte Constitucional, sentencia C-350/94.

¹⁸ “En la Constitución Política de 1991, son la supremacía constitucional, así como el respeto de las diferencias, los elementos de cohesión social que permiten la convivencia pacífica y el desarrollo libre de las potencialidades de todas las personas, alrededor de los valores democráticos de la sociedad civil. Debe recordarse que la palabra religión significa etimológicamente unión, al tener origen en releggere (reunir, recoger) y religare (ligar, liar, religar). En este sentido, el factor de unión republicano es la democracia y la tolerancia por las distintas creencias, prevalida de la neutralidad del Estado frente a los distintos fenómenos religiosos”: Corte Constitucional, sentencia C-664 de 2016.

¹⁹ “La laicidad es un principio republicano y democrático, tal vez el único que realmente permite la convivencia pacífica dentro de la diversidad religiosa. La laicidad promueve a la vez la supremacía constitucional al poner en planos distintos la supremacía de los libros sagrados y la de la Constitución. La laicidad permite entender que no hay antinomias entre estos textos, sino espacios normativos distintos; permite entender que, a pesar de las diferencias, el texto que nos reconoce a todos como colombianos, nuestro el texto sagrado, es la Constitución”: Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2016.

²⁰ Para la Asamblea Nacional Constituyente, “El haber desaparecido del preámbulo de la Carta, que fuera aprobado en el plebiscito de 1957, el carácter oficial de la religión católica, da paso a la plena igualdad entre religiones e iglesias. Lo cual se traduce en la libertad de cultos”: Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, n. 82, p. 10.

²¹ Uno de los mecanismos para garantizar las libertades de cultos y de asociación (arts. 19 y 38 CP.), al igual que el principio de no injerencia mutua entre Estado e Iglesias, es reconocer a estas últimas un amplio margen de autonomía para definir su organización, su régimen interno y las normas que rigen las relaciones con sus miembros”: Corte Constitucional, sentencia T-658 de 2013.

²² “(...) uno de los momentos esenciales en el desarrollo del constitucionalismo y de la idea de los derechos humanos fue el reconocimiento de que las creencias religiosas eran un asunto que no debía de ser controlado por el poder público y que, por consiguiente, debería respetarse la libertad de conciencia, de religión y de cultos. Así, al consagrarse tales libertades, se desplazó la cuestión de la verdad religiosa a la vida privada de las personas y se comenzaron a establecer límites al poder de intervención del Estado”: Corte Constitucional, sentencia C-350 de 1994.

²³ “Colombia ya no es un Estado confesional, como lo fue durante más de cien años, en vigencia de la Constitución Nacional de 1886 e incluso antes, con excepción del período comprendido entre 1853 y 1886”: Corte Constitucional, sentencia C-664 de 2016.

²⁴ “No es papel del Estado el promocionar las distintas confesiones religiosas, así lo haga respetando la igualdad entre ellas”: Corte Constitucional, sentencia C-766 de 2010.

absolutos. Se trata de un principio constitucional presente en la Constitución Política de 1991 el que, a pesar de no tener una consagración normativa expresa, atraviesa todo el cuerpo constitucional: implica el respeto del principio de dignidad humana (artículo 1), al reconocer la autonomía de los particulares, su libertad y excluir su utilización instrumental o cosificación por parte del poder público; al diferenciar implícitamente entre los fines esenciales del Estado, de interés general (artículo 2), de los fines que individualmente puedan resultar esenciales para los particulares; (...) al reconocer el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), en el que no puede intervenir el Estado; al permitir las libertades de conciencia y de cultos, típicos asuntos de fuero privado (artículo 18 y 19)²⁵.

3. De esta manera, es posible sostener que “El principio de laicidad se involucró así, de manera cercana, con el principio de libertad que inspiró todo el cuerpo de la Constitución Política de 1991”²⁶, porque permite definir las creencias y celebraciones religiosas, así como el funcionamiento interno de las congregaciones eclesiásticas, como asuntos relevantes para las personas, pero excluidos de la intervención estatal. En vista de lo anterior, es necesario reiterar que el principio de laicidad no significa desprecio o desdén frente al hecho religioso, como hecho social, sino, por el contrario, su reconocimiento como elemento importante de la sociedad, en el que se materializan libertades y derechos fundamentales de las personas y que, por lo tanto, amerita protección por parte de las autoridades públicas, pero con el respeto de la imparcialidad frente a las diferentes religiones y sin intervenir o involucrar indebidamente el poder público en los asuntos religiosos.

4. Lo anterior, precisamente fue reconocido por la Ley Estatutaria 133 de 1994, al desarrollar el artículo 19 superior, al señalar que “Ninguna Iglesia o Confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos”²⁷. Pero a renglón seguido en su artículo 3 señala que “El Estado reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la Ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales. Todas las confesiones Religiosas e Iglesias son igualmente libres ante la Ley”. Así entonces, se hace patente la separación entre iglesias y Estado²⁸, pero a la vez el deber de tolerancia de todas las manifestaciones religiosas, concretada en el deber de proteger el pluralismo entre las confesiones religiosas de los colombianos, de donde surge, que no le es dable a autoridad estatal alguna tomar medidas para desincentivar o desfavorecer a las personas o comunidades que no comparten determinada práctica religiosa, sea o no mayoritaria, o incluso a quienes son indiferentes ante las creencias en la dimensión trascendente. En otros términos, el deber de neutralidad religiosa impide que el Estado²⁹: (i) establezca una religión o iglesia oficial; (ii) se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión; (iii) realice actos oficiales de adhesión a una creencia; (iv) tome medidas o decisiones con una finalidad exclusivamente religiosa; y (v) adopte políticas cuyo impacto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia.

Las relaciones posibles entre las iglesias y el Estado

5. La misma sentencia C-212 de 2017 reconoció que “(...) la separación entre los asuntos públicos y los asuntos privados, como principio constitucional, no es absoluta ni orgánica, ya

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-212 de 2017.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-664 de 2016.

²⁷ Al evaluar la constitucionalidad de dicha norma, declarada exequible, la Corte precisó que “todas las creencias de las personas son respetadas por el Estado, cualquiera sea el sentido en que se expresen o manifiesten, y que el hecho de que no sea indiferente ante los distintos sentimientos religiosos se refiere a que pueden existir relaciones de cooperación con todas las iglesias y confesiones religiosas por la trascendencia inherente a ellas mismas, siempre que tales relaciones se desarrollen dentro de la igualdad garantizada por el Estatuto Superior” (Ver, sentencia C-088 de 1994).

²⁸ Lo que en los términos de la jurisprudencia constitucional, sintetizados en la sentencia C-1175 de 2004 implica: “(i) separación entre Estado e Iglesias de acuerdo con el establecimiento de la laicidad del primero (C-088/94 y C-350/94); prohibición de injerencia alguna obligatoria, que privilegie a la religión católica o a otras religiones en materia de educación (C-027/93); (ii) renuncia al sentido religioso del orden social y definición de éste como orden público en el marco de un Estado Social de Derecho (C-088/94 y C-224/94); (iii) determinación de los asuntos religiosos frente al Estado, como asuntos de derechos constitucionales fundamentales (C-088/94); (iv) prohibición jurídica de injerencia mutua entre Estado e Iglesias (C-350/94); (v) eliminación normativa de la implantación de la religión católica como elemento esencial del orden social (C-350/94); y (vi) establecimiento de un test que evalúa si las regulaciones en materia religiosa están acordes con los principios de pluralidad y laicidad del Estado colombiano (C-152/2003)”.

²⁹ Corte Constitucional, sentencias C-478 de 1999, C-152 de 2003, C-1175 de 2004, C-766 de 2010, C-817 de 2011, T-139 de 2014, y C-948 de 2014, entre otras.

que permite el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares³⁰, pero sí inspira, a la vez, la esencia libertaria del régimen constitucional y el carácter limitado y sometido del poder público”³¹. Por su parte, la SU-585 de 2017 desarrolló el argumento, al explicar que este principio “no implica la ausencia de puntos de contacto o puentes comunicantes que determinan, fundamentalmente, que ciertas actividades privadas tengan incidencia en lo público y, a la vez, que los particulares participen activamente en los intereses de la colectividad a la que pertenecen, en ejercicio de sus derechos, pero también en cumplimiento de sus deberes”³². Así, dicho principio no excluye que se entablen relaciones entre las congregaciones religiosas y el Estado y es por esta razón que el mismo artículo 2 de la Ley Estatutaria de libertad religiosa y de cultos, 133 de 1994, dispone que el Estado “mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”. Por lo tanto, las relaciones con las diferentes congregaciones religiosas deben guiarse por la voluntariedad³³; la neutralidad estatal en materia religiosa; el respeto mutuo de los ámbitos competenciales propios y la no intervención recíproca en dichos asuntos; y la igualdad de trato del Estado, respecto de todas las iglesias.

6. Uno de los puntos posibles de contacto entre las iglesias y el Estado, consiste en la hipótesis en la cual, un lugar de culto, un objeto o una manifestación religiosa, adquiera, a la vez, la connotación de elemento cultural, caso en el cual, la jurisprudencia constitucional ha admitido que, el cumplimiento del mandato de protección y promoción cultural, previsto en varias normas constitucionales³⁴, resulta exigible, incluso si la expresión cultural tiene connotaciones religiosas³⁵. aun cuando la regulación legal del patrimonio cultural de la Nación no incluye expresamente al Congreso de la República, como autoridad competente para determinar las manifestaciones que lo han de integrar, una lectura sistemática de los artículos 70 y 71 y 150 de la Constitución, así como el hecho que los artículos 70 y 71 superiores se refieran al “Estado” y no a un órgano en específico, permiten argumentar que el Congreso tiene la competencia para señalar las actividades culturales que merecen una protección del Estado, máxime cuando en este órgano democrático está representada la diversidad de la Nación. Argumentar que dicha facultad es exclusiva del ejecutivo, sería asimilar a éste con el término Estado, cuando éstas no son, ni mucho menos expresiones sinónimas. Ello ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional al señalar:

“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado.”³⁶

³⁰ “La forma en que se ha desdibujado la separación absoluta entre las esferas pública y privada en torno al desarrollo de actividades que interesan a la sociedad, se muestra propicia al afianzamiento de una concepción material de los asuntos públicos, por cuya virtud los particulares vinculados a su gestión, si bien siguen conservando su condición de tales, se encuentran sujetos a los controles y a las responsabilidades anejas al desempeño de funciones públicas, predicado que, según lo expuesto, tiene un fundamento material, en cuanto consulta, de preferencia, la función y el interés públicos involucrados en las tareas confiadas a sujetos particulares”: Corte Constitucional, sentencia C-181 de 1997.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-212 de 2017.

³² Corte Constitucional, sentencia SU-585 de 2017.

³³ “(...) el principio de laicidad cobija también la decisión libre y autónoma de las congregaciones religiosas, de negarse a establecer relaciones con el Estado colombiano”: Corte Constitucional, sentencia C-664 de 2016.

³⁴ Basta con referir que el artículo 2 de la Constitución prevé como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; el artículo 7 “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; el artículo 8 establece la obligación del Estado y de toda persona de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el artículo 44 define la cultura como un “derecho fundamental” de los niños; el artículo 67 establece que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; el artículo 70 estipula que “la cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad”; el artículo 71 señala el deber de “fomento a las ciencias y, en general, a la cultura”; el artículo 72 reconoce que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”; y, el numeral 8 del artículo 95 señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “proteger los recursos culturales y naturales”.

³⁵ “La justicia constitucional debe celebrar y proteger todas las manifestaciones culturales, sin importar cuál sea su tipo o condición. Se deben proteger manifestaciones culturales que se pierden en la historia y la memoria, aquellas que se han consolidado recientemente y constituyen un gran orgullo nacional, tanto como aquellas que hasta ahora se constituyen y cristalizan, porque son las creaciones de espíritus jóvenes, cuyas emociones, hasta ahora encuentran las formas para expresarse y manifestarse” (...) “El patrimonio cultural de la Nación puede comprender bienes materiales, muebles o inmuebles, así como también manifestaciones inmateriales en las cuales esté presente una dimensión religiosa”: Corte Constitucional, sentencia C-054/13, al examinar la constitucionalidad del artículo tercero de la Ley 739 de 2002, “por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de la Leyenda Vallenata, se rinde homenaje a su fundadora y se autorizan apropiaciones presupuestales”.

³⁶ Ver, sentencia C-1192 de 2005.

7. Ahora bien, la protección y promoción cultural de un hecho religioso, conlleva necesariamente importantes riesgos de comprometer la neutralidad estatal en materia religiosa y de afectar la separación entre las iglesias y el Estado porque puede, indirectamente, conducir a efectos contrarios al principio de laicidad del Estado. Es por lo anterior, que, aunque el Legislador goza de un amplio margen de configuración para la determinación legislativa de lo que se considera cultura³⁷, cuando la promoción de actividades culturales se dirija a hechos o actividades de contenido religioso, es necesario que el legislador cumpla con cargas adicionales en la protección de hechos culturales. Así, en conclusión, al momento de analizar medidas legislativas que involucren una relación entre el Estado e instituciones religiosas, la Corte Constitucional deberá analizar si en ellas se encuentra un criterio predominantemente secular que la justifique, pues como ha señalado la jurisprudencia “si bien es cierto que el Legislador está legitimado para adoptar políticas de protección y promoción a manifestaciones culturales, aún si tienen alguna connotación religiosa, también lo es que el fundamento cultural debe ser el protagonista, y no a la inversa, porque en tal caso se afectarían los principios de laicidad y neutralidad religiosa, pilares esenciales de un Estado social de derecho que pregoná el pluralismo y el respeto por la igualdad de todas las confesiones”³⁸. Lo que además se sintetiza en los siguientes criterios de nuestra jurisprudencia:

“[L]a neutralidad que impone la laicidad frente a los cultos religiosos no prohíbe que ciertos lugares (por ejemplo, de culto), ciertas obras artísticas (pinturas, esculturas) y arquitectónicas (templos, monasterios), o incluso ciertas manifestaciones religiosas sean protegidas por el Estado en razón de su proyección como patrimonio cultural. Sin embargo, al estar en tensión el principio constitucional de laicidad y neutralidad religiosa con el deber –también constitucional– de protección al patrimonio cultural, es preciso evaluar y ponderar varios aspectos:

- (i) La existencia de elementos de juicio objetivos y razonables que demuestren que en verdad se está en presencia de un elemento propio del patrimonio cultural de la Nación, esto es, más allá de meras referencias a manifestaciones que perduran en el tiempo o con alguna significación para un sector de la sociedad.
- (ii) La noción de cultura o patrimonio cultural no está asociada a un criterio de mayoría, lo que de suyo anularía la existencia de culturas de comunidades poblacionalmente minoritarias, cuyos aportes pueden resultar aún más significativos y afrontar riesgos más graves de extinción. En consecuencia, cuando la decisión mayoritaria pueda afectar los derechos de las minorías, en este caso religiosas, el nivel de control constitucional para avalar su existencia debe ser más riguroso.
- (iii) Las medidas de protección de manifestaciones culturales deben ser cuidadosas de no comprometer al Estado en la defensa y promoción de un culto en particular, que le haga perder su neutralidad. En otras palabras, las medidas adoptadas por el Legislador no pueden generar un privilegio a favor de un culto determinado, de manera que “la constitucionalidad de las políticas estatales que beneficien a la religión será juzgadas en función de la neutralidad de sus propósitos y de sus efectos.”³⁹

8. De lo anterior, es posible colegir que, es necesario que se demuestre claramente que, en la promoción del hecho cultural, de contenido religioso, en ella se pueda identificar un criterio predominantemente secular, que la sustente o justifique. Para tales efectos, la exposición de motivos es un criterio necesario, pero no suficiente para develar tal motivo, como bien se expresó en la sentencia C-224 de 2016, por lo que es necesario que el juez constitucional tome en cuenta los elementos deliberativos que son puestos a su juicio en las intervenciones ciudadanas, así como en el despliegue de sus facultades probatorias, con el fin de determinar la existencia de dicho elemento secular.

³⁷ “(...) aun cuando la regulación legal del patrimonio cultural de la Nación no incluye expresamente al Congreso de la República, como autoridad competente para determinar las manifestaciones que lo han de integrar, una lectura sistemática de los artículos 70 y 71 y 150 de la Constitución, así como el hecho que los artículos 70 y 71 superiores se refieran al “Estado” y no a un órgano en específico, permiten argumentar que el Congreso tiene la competencia para señalar las actividades culturales que merecen una protección del Estado, máxime cuando en este órgano democrático está representada la diversidad de la Nación. Argumentar que dicha facultad es exclusiva del ejecutivo, sería asimilar a éste con el término Estado, cuando éstas no son, ni mucho menos expresiones sinónimas”: Corte Constitucional, sentencia C-441 de 2016.

³⁸ Ver, sentencia C-224 de 2016.

³⁹ Víctor J. Vásquez Alonso, *Laicidad y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 53.

9. En síntesis, en consideración a los precedentes de la Corte Constitucional, Colombia es un Estado laico, lo cual le impide imponer medidas legislativas u otras reglas del ordenamiento jurídico, que prevean tratamientos más favorables o perjudiciales a un credo particular, basadas en el hecho exclusivo de la práctica o rechazo a ese culto religioso. Por ende, la constitucionalidad de las medidas legislativas que involucre un trato específico para una institución religiosa, dependerá de que en ella se pueda identificar un criterio predominantemente secular, que la sustente o justifique.

El criterio del control de la constitucionalidad de las normas que establezcan relaciones entre el Estado y las iglesias

10. En diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional ha examinado el respeto del principio de laicidad en normas que establecían diferentes formas de relacionamiento entre el Estado y las iglesias, entre otras, leyes de honores respecto de hechos religiosos, reconocimiento, protección y financiación pública de actividades religiosas con arraigo cultural, entre otros. Así, la sentencia C-152 de 2003 declaró la constitucionalidad de la ley que establece la licencia de maternidad. En dicha ocasión examinó si el título de la ley, "Ley María", afectaba el principio de laicidad. Concluyó este tribunal que no había desconocimiento del principio, porque se trata de "un nombre genérico de amplia recordación (...) tan común en la cultura colombiana y en general latina" y "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"⁴⁰. El rigor de este criterio de control, hubiera significado la inconstitucionalidad de todas las normas que reconocían el carácter cultural presente en la celebración de la Semana Santa en diferentes ciudades del país, teniendo en cuenta que se trata de un evento con una connotación necesariamente religiosa. Pero esta sentencia no tuvo en cuenta la compleja tensión que se crea, cuando es posible que la connotación religiosa de un hecho o de una manifestación revista, a la vez, un carácter cultural. Es por esta razón que, posteriormente, la jurisprudencia aceptó que resulta constitucionalmente posible la protección y el fomento de una actividad religiosa que constituyera una manifestación cultural⁴¹, siempre y cuando el elemento religioso fuera meramente anecdótico o accidental⁴² y no recayera sobre símbolos asociados a determinada religión⁴³.

11. Este rigor inicial de la jurisprudencia constitucional ponía ya de presente que la promoción cultural de actividades religiosas resulta sensible y riesgosa frente al principio de laicidad. Por esta razón, la sentencia C-817 de 2011 advirtió que "asimilar un culto específico al concepto 'cultural' plantea serias dificultades y graves riesgos", aunque en dicha sentencia la jurisprudencia comenzó a atenuar el rigor anterior, al aceptar que la connotación religiosa no debe ser necesariamente anecdótica o accidental, sino que, aunque la connotación religiosa sea importante, es necesario que las medidas como las controladas respondan a "un factor secular, el cual (i) sea suficientemente identificable; y (ii) tenga carácter principal, y no solo simplemente accesorio o incidental".

12. Esta decisión fue reiterada en la sentencia C-224 de 2016, en donde se declaró inexistente que se autorizara el destino de recursos públicos para financiar las procesiones

⁴⁰ En el caso concreto, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de Ley María porque, aunque algunas personas podían otorgarle connotación religiosa "ésta no es única y necesaria, sino contingente y eventual debido a que es extrínseca a la decisión del legislador y no promueve religión específica alguna", ya que el beneficio allí previsto de la licencia de paternidad no exige, como requisito para tener acceso, profesar determinada religión: Corte Constitucional, sentencia C-152 de 2003.

⁴¹ "Si bien el Estado podría promocionar, promover, respaldar o tener acciones de expreso apoyo y protección jurídica respecto de manifestaciones que, incluyendo algún contenido religioso, tuvieran un claro e incontrovertible carácter de manifestación cultural para un grupo o comunidad de personas dentro del territorio colombiano, en el presente caso, independientemente de otros posibles significados, la denominación de Ciudad Santuario tiene un sentido predominantemente religioso, sobre el que no encuentra la Corte un elemento secular que se superponga a la clara significación católica que tiene tal denominación, acción con la que el Estado entraría en la esfera prohibida en un Estado laico, de promoción de una determinada religión y el desconocimiento de las exigencias derivadas del principio de neutralidad estatal": Corte Constitucional, sentencia C-766 de 2010.

⁴² "(...) en estos casos el fundamento religioso deberá ser meramente anecdótico o accidental en el telos de la exaltación. En otras palabras, el carácter principal y la causa protagonista debe ser la de naturaleza secular" (negritas del original): Corte Constitucional, sentencia C-766 de 2010.

⁴³ "Por estas razones, para la Corte no resulta razonable la promoción y protección del patrimonio cultural, o cualquier otro objetivo constitucionalmente válido, con símbolos que sean asociados predominantemente con alguna confesión religiosa, como ocurre en el presente caso con la denominación de Ciudad Santuario": Corte Constitucional, sentencia C-766/10.

de Semana Santa en la ciudad de Pamplona⁴⁴, ya que se concluyó que “el fin principal de este tipo de regulaciones en ningún caso ha de ser la exaltación religiosa” y, “Por ende, la constitucionalidad de las medidas legislativas que involucren un trato específico para una institución religiosa, dependerá de que en ella se pueda identificar un criterio predominantemente secular, que la sustente o justifique”⁴⁵. De nuevo, la Corte Constitucional reiteró el riesgo latente en la promoción cultural de actividades de contenido religioso “en especial cuando de lo que se trata es de reivindicar prácticas religiosas mayoritarias –como la religión católica-. En estos casos las autoridades públicas deben ser especialmente cuidadosas debido a factores históricos de discriminación y exclusión de minorías”⁴⁶.

13. Por otra parte, el criterio establecido en la sentencia C-817 de 2011, fue igualmente reiterado en la sentencia C-441 de 2016, en la que se declaró exequible la autorización presupuestal para financiar la celebración de la Semana Santa en Tunja, donde se concluyó la constitucionalidad de la medida porque se identificó que la finalidad del legislador sí era laica y, se advirtió que este tipo de medidas resulta constitucional, “si en ellas se encuentra un criterio predominantemente secular que la justifique”⁴⁷. Así mismo, se reconoció que la Constitución, permite que el Congreso de la República como órgano deliberativo, pluralista y representativo de las distintas regiones del país, pueda discutir y proponer la promoción y protección de diferentes expresiones culturales. En efecto, cuando el artículo 70 de la Constitución Política se refiere al deber del “Estado” de promover el acceso a la cultura, y respetar el pluralismo cultural, no optó por circunscribirlo a una rama específica del poder público, por lo que resultaría ilógico restringir la competencia para declarar un elemento como integrante del patrimonio cultural de la Nación a la rama Ejecutiva, pues sería tanto como equiparar Estado a rama ejecutiva. Así, el legislador cuenta con la competencia de declarar una expresión cultural como integrante del patrimonio cultural de la Nación, mas cuando ello surja de un debate donde se le otorgue igual respeto y consideración a las diferentes posturas que allí surjan, y en todo caso, dicha ley luego podrá ser objeto de control de constitucionalidad por las vías que la Constitución prevé, conservando así el carácter deliberativo, diverso y pluralista de la Carta de 1991.

14. Por su parte la sentencia C-567 de 2016 declaró la exequibilidad de la ley que declara como patrimonio cultural nacional las procesiones de Semana Santa y el festival de música religiosa de Popayán, al constatar que el legislador no perseguía una finalidad religiosa⁴⁸. En dicha ocasión, constató la Corte la necesidad de unificar los parámetros para juzgar la constitucionalidad de este tipo de medidas y, en el caso concreto, concluyó que la constitucionalidad depende de si “la medida acusada tiene una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente”⁴⁹. De esta manera, obvió el requisito de que el elemento secular fuera principal⁵⁰ y, en su lugar, se exigió que existiera una justificación especial: importante, verificable, consistente y suficiente.

15. Sin embargo, la sentencia C-570 de 2016 reintrodujo la exigencia del carácter principal del criterio secular de la medida y, mezclándolo con el establecido en la C-567 de 2016, concluyó, por su parte, que para determinar la constitucionalidad de las medidas de

⁴⁴ La sentencia C-225 de 2016 se estuvo a lo resuelto en la sentencia C-224 de 2016.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2016.

⁴⁶ Ibíd.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-441 de 2016. La sentencia C-541 de 2016 se está a lo allí resuelto.

⁴⁸ “(...) a diferencia de lo que ocurrió en el caso resuelto en la sentencia C-224 de 2016, en esta ocasión 4) el legislador no adopta medidas que tengan una finalidad religiosa”: Corte Constitucional, sentencia C-567/16.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-570/16. Esta sentencia retomó la lista de los criterios de constitucionalidad de las normas de financiación pública de actividades religiosas con contenido cultural, establecidos en la sentencia C-152 de 2003, pero modificó el alcance del sexto de ellos: “En vista de que el propósito de esta decisión es resolver una demanda contra una norma que autoriza la financiación pública de una práctica estrechamente asociada al hecho religioso, los criterios que se exponen a continuación serán relevantes para el examen de normas semejantes a esta (...) 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”: Corte Constitucional, sentencia C-570 de 2016.

⁵⁰ La sentencia C-570 de 2016 concluyó que la exigencia de que el elemento religioso no fuera principal, imponía restricciones importantes en el cumplimiento del deber constitucional de proteger el patrimonio, incluso si éste tiene connotaciones religiosas importantes.

amparo cultural de manifestaciones religiosas era necesario identificar “un criterio secular principal o predominante, el cual debe ser verificable, consistente y suficiente”. En dicha decisión, este criterio condujo a declarar parcialmente exequible la ley demandada, que implementaba medidas de protección al monumento al Cristo Rey de Belalcázar, pero llevó a declarar la inconstitucionalidad de los apartes de la ley que reconocieron la “importancia (...) religiosa” del monumento. El criterio de control establecido en la sentencia C-567 de 2016 fue aplicado en la sentencia C-109 de 2017, donde se declaró exequible la declaratoria como patrimonio cultural nacional de las procesiones de Semana Santa y el festival de música religiosa de Popayán⁵¹. Igualmente, el método se reiteró en la sentencia C-111 de 2017, que declaró la exequibilidad de una norma que ordenaba al Ministerio de Cultura, el fomento de las Fiestas de San Francisco de Asís en Quibdó⁵².

16. Por su parte, la sentencia C-288 de 2017 reiteró el criterio establecido en la sentencia C-567 de 2016, pero precisó que el control de la neutralidad del Estado en materia religiosa, en desarrollo del principio de laicidad, debía ser más estricto cuando la connotación religiosa del evento fuera importante, caso en el cual la justificación secular debía ser importante y suficiente, pero menor, cuando la connotación religiosa fuera marginal. El anterior criterio permitió concluir que la declaratoria de patrimonio cultural y artístico, con medidas de fomento, para las Fiestas de San Pedro, celebradas en el Espinal, no desconocía el principio de laicidad, teniendo en cuenta que el único elemento religioso del evento es el nombre, que coincide con una figura de la religión católica⁵³, pero no se trata, de una celebración eclesiástica.

17. Este criterio fue finalmente confirmado en la sentencia C-054 de 2018, donde se juzgó una norma que declaraba a entidades privadas del orden religioso, como gestores y garantes del rescate de la tradición cultural y religiosa de la Semana Santa de la ciudad de Tunja. Allí se resaltó que el examen del respeto del principio de laicidad debía ser riguroso, en ese caso, porque el reconocimiento realizado por la ley hacía referencia a un evento con una innegable connotación religiosa⁵⁴. Pese a lo anterior, se encontró que la norma superaba los parámetros exigidos para garantizar el principio de laicidad⁵⁵.

Argumentos mas que suficientes para determinar que están probados los cargos de anulación de afrenta a la constitución y la ley, mas no el de desviación de poder, lo que conduce de manera inexorable a decretar la nulidad del Decreto No. 019 del 23 de marzo de 2018 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES,

⁵¹ Entre otros argumentos, expone la sentencia que “las procesiones han motivado la creación colectiva de vocablos, conceptos, relaciones y roles, no inherente al rito religioso, sino propios de su revivificación colectiva. En ellas, las imágenes han tenido también un amplio valor artístico y cultural, con orígenes españoles, italianos, franceses, quiteños y colombianos de diferentes épocas y lugares, imágenes que quedan bajo la custodia de los “Síndicos” y no de la Iglesia Católica”: Corte Constitucional, sentencia C-109 de 2017.

⁵² Encontró la Corte que la justificación secular era “verificable y consistente, no solo porque la decisión de la UNESCO y la Resolución No. 1895 de 2011 del Ministerio de Cultura son actos públicos, sino, además, porque las características de la fiesta se ajustan adecuadamente a las condiciones conceptuales que, para el efecto, establece la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”: Corte Constitucional, sentencia C-111 de 2017.

⁵³ “Atendiendo los criterios fijados en la jurisprudencia en torno al modelo del Estado laico que impera en Colombia, la Corte concluyó que la sola designación de un festival con el nombre de una figura de importancia religiosa no infringe ninguna de las prohibiciones derivadas del principio de neutralidad religiosa. Esta designación no constituye un acto de establecimiento, promoción o adhesión oficial a una iglesia. Simplemente es una referencia al nombre de un festival, el cual no es dado por el Estado sino por los espinalunos a lo largo de los años. Dicho festival, además, no es promovido directamente por la Iglesia Católica ni por ninguna confesión religiosa en particular. Es una celebración que, tanto en su origen como en la actualidad, celebra distintos aspectos de la cultura tolimense y resulta coincidir con el día de San Pedro”: Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2017.

⁵⁴ “La Corte advierte que en este caso el elemento religioso contenido en la norma demandada es importante y significativo, pues se exalta la labor de instituciones vinculadas a la religión católica en la celebración de la Semana Santa en Tunja. Por lo tanto, el examen sobre la importancia y suficiencia de la justificación secular de la medida que se estudia debe ser riguroso”: Corte Constitucional, sentencia C-054 de 2018.

⁵⁵ “Si bien dos de las instituciones cuya labor se homenajea pertenecen a la religión católica (la Curia Arzobispal y la Sociedad de Nazarenos de Tunja), no se establece con la norma demandada la promoción o adhesión del Estado a esta religión, así como tampoco se asignan competencias a instituciones religiosas ni se valora algún tipo de creencia. La norma en cuestión reconoce la importancia que han tenido la Curia Arzobispal y la Sociedad de Nazarenos de Tunja a lo largo de los años en la organización de la Semana Santa en este Municipio”: Corte Constitucional, sentencia C-054 de 2018.

DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO – HUILA"; expedido por el Alcalde Municipal de Hobo (H).

C.- CONDENA EN COSTAS.

Por tratarse de una acción pública se abstendrá el despacho de condenar en costas en esta instancia.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. -DECLARAR la nulidad Decreto No. 019 del 23 de marzo de 2018 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA LEY SECA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PUBLICO, ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, DURANTE LA SEMANA SANTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE EL HOBO – HUILA"; expedido por el Alcalde Municipal de Hobo (H), por las razones y motivos expuestos en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- ABSTENERSE de condenar en costas de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- En firme la presente providencia y culminadas las órdenes impartidas, archívese el expediente, una vez hechas las anotaciones en el Software de Gestión Justicia XXI.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,



ANNA MARIA CORREA ANGEL
Juez

DIRECTORIO PARA NOTIFICACION ELECTRONICA Elaboró el directorio: Juan Camilo Duarte Aunca			
PARTE	NOMBRE	Correo electrónico	Teléfono
DEMANDANTE	DR. Juan Pablo Cardona Gonzalez	Juanpcardonag@gamil.com	
DEMANDADO	MUNICIPIO DE HOBO H. Dr. WILMAN ALEXIS GONZALEZ MARQUINEZ	alcaldia@hobo-huila.gov.co	