

## **EL CONCORDATO DE 1973 Y LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ECLESIAÍSTICO COLOMBIANO. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Publicado en la "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)) 22 (2010), pp. 1-50

VICENTE PRIETO

Profesor de Derecho Eclesiástico del Estado, Universidad de La Sabana (Bogotá, Colombia)

[vicente.prieto@unisabana.edu.co](mailto:vicente.prieto@unisabana.edu.co)

**RESUMEN.** El Concordato colombiano de 1973 forma parte de una tradición, iniciada en 1887, en las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica. En 1993 la Corte Constitucional declaró la no conformidad de un buen número de los artículos del Concordato con la Constitución promulgada en 1991. No obstante, en los años sucesivos el Concordato ha contribuido a la creación y consolidación del modelo colombiano de relaciones del Estado con las iglesias y confesiones. Además, en los años posteriores a 1993, con la incorporación de muchas de sus normas a la legislación ordinaria, se han superado en parte las dificultades de la declaratoria de inconstitucionalidad de 1993. Como camino para una solución definitiva de esta problemática se sugiere la revisión integral del Concordato de 1973.

**ABSTRACT.** The Colombian Concordat of 1973 is part of a tradition begun in 1887. In 1993 the Constitutional Court declared the nonconformity of a number of articles with the Constitution promulgated in 1991. However, in subsequent years, the Concordat has contributed to the creation and consolidation of the Colombian model of state relations with churches and religious communities. In the years after 1993, with the incorporation of many of its norms to ordinary legislation, have been partly overcome the difficulties of the declaration of unconstitutionality. As a way for a final solution of this problem the article suggests a comprehensive review of the Concordat of 1973.

PALABRAS CLAVE: Iglesia Católica, Libertad Religiosa, Concordato, Constitución.

## SUMARIO

### **I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

### **II. EL CONCORDATO DE 1973. VISIÓN DE CONJUNTO**

### **III. CONSTITUCIÓN DE 1991 Y REFORMA CONCORDATARIA DE 1992**

### **IV. CONCORDATO Y CONSTITUCIÓN. UNA SENTENCIA POLÉMICA**

### **V. CONCORDATO Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ECLESIASTICO COLOMBIANO**

### **VI. ESTADO ACTUAL DE LAS DISPOSICIONES CONCORDATARIAS**

#### **1. NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONALES**

*1.1. Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas*

*1.2. Clases de religión en la escuela pública y financiación de escuelas católicas*

*1.3. Educación contratada*

*1.4. Fuero penal*

*1.5. Comunicaciones de la Santa Sede*

*1.6. Otras disposiciones*

#### **2. NORMAS CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN**

*2.1. Exención del servicio militar*

*2.2. Matrimonio*

*2.3. Financiación pública de la Iglesia Católica*

*2.4. Exenciones tributarias*

*2.5. Reconocimiento civil de entes eclesiásticos*

*2.6. Otras disposiciones*

### **VII. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Las primeras referencias a un posible Concordato entre la Santa Sede y Colombia se remontan a los primeros años de su vida independiente y estuvieron directamente ligadas con el sistema de Patronato. Las autoridades de la nueva república quisieron en efecto, desde el principio, que la Santa Sede reconociera a su favor el conjunto de prerrogativas y privilegios concedidos a la Corona española durante los tiempos coloniales.

Estos reclamos iban unidos a declaraciones explícitas de confesionalidad católica, como ocurrió en el Congreso de 1821, que se propuso “conservar en toda su pureza la religión católica, apostólica, romana, como uno de los más sagrados derechos que corresponden a los ciudadanos, y que influye poderosamente en el sostenimiento del orden, de la moral y tranquilidad pública”<sup>1</sup>.

En el Congreso de 1824, mediante Ley del 22 de julio, se estableció unilateralmente (art. 1) que “la República de Colombia debe continuar en el ejercicio del derecho de Patronato que los Reyes de España tuvieron en las iglesias metropolitanas, catedrales y parroquiales de esta parte de la América”. El artículo 2 ordenaba al Ejecutivo celebrar un Concordato con la Santa Sede con el fin de asegurar “para siempre e irrevocablemente esta prerrogativa de la República”<sup>2</sup>.

La Santa Sede reconoció la independencia de la Nueva Granada<sup>3</sup> el 26 de noviembre de 1835. El 14 de diciembre del mismo año el representante del Gobierno presentó sus credenciales y la Santa Sede designó su primer representante diplomático en la persona de Monseñor Cayetano Baluffi. Su misión principal, que era la de resolver la cuestión del Patronato, terminó en 1842 sin haber dejado resueltos ni el Concordato, ni el Patronato<sup>4</sup>. Aunque la Santa Sede de modo expreso no reconoció esas prerrogativas, de hecho, hasta 1853 siguió en vigor el sistema de “Patronato republicano”.

Entre 1851 y 1886 el conflicto entre los distintos Gobiernos y la Iglesia Católica se manifestó en las normas constitucionales y en una amplia gama de le-

---

<sup>1</sup> Cit. en G. Cavelier, *Las relaciones entre la Santa Sede y Colombia*, I, Ed. Kelly, Bogotá 1989, p. 71. Como estudio histórico general puede verse M. A. Félix Ballesta, *Aproximación histórica de las relaciones Iglesia-Estado en Colombia*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 13 (1997), pp. 77-136.

<sup>2</sup> La Ley de Patronato republicano de 1824, que fue puntualmente llevada a la práctica, constituía una completa reglamentación del gobierno eclesiástico. Asumió todo cuanto las autoridades españolas hacían en la materia (Cfr. CAVELIER, *Las relaciones entre la Santa Sede y Colombia*, cit., p. 110).

<sup>3</sup> Durante la Colonia, el nombre de lo que hoy es Colombia era el de “Virreinato de la Nueva Granada”. Se mantuvo durante los primeros decenios de vida republicana, con excepción de los primeros años, en los que la unión de los actuales territorios de Venezuela, Ecuador, Panamá y Colombia conformaba la llamada “Gran Colombia”. Se disolvió con la muerte de Bolívar, en 1830.

<sup>4</sup> Sobre la figura y el trabajo de Mons. Baluffi, vid. A. M. PINILLA COTE, *Del Vaticano a la Nueva Granada: la internunciatura de Monseñor Cayetano Baluffi en Bogotá, 1837-1842*, Fundación Francisco de Paula Santander, Bogotá 1988.

yes y decretos. Así, en 1851 se extinguió el fuero eclesiástico y en 1853 se estableció la separación entre la Iglesia y el Estado. Como consecuencia cesaron las pretensiones de la República en materia de nombramientos eclesiásticos; fueron expropiados en favor de los habitantes los templos católicos, sus bienes y rentas; se despojó a las comunidades religiosas de su personería jurídica; se atribuyó a las autoridades civiles la competencia exclusiva en materia matrimonial y los cementerios quedaron sometidos a las autoridades del Estado<sup>5</sup>.

En los años siguientes continuaron las medidas persecutorias: expulsión del legado pontificio y de los jesuitas (julio de 1861); expropiación de bienes eclesiásticos (agosto de 1861); disolución de las comunidades religiosas (noviembre de 1861). Punto culminante fue la Constitución de 1863, que pretendió someter a la Iglesia al control del Estado a través de la "suprema inspección sobre los cultos religiosos" (art. 23).

Las sucesivas guerras civiles, en las que el factor religioso jugó un papel decisivo, culminaron con la Constitución de 1886 y el primer Concordato de la historia colombiana. Fue suscrito en Roma el 31 de diciembre de 1887 y aprobado mediante la Ley 35 del 27 de febrero de 1888. El 5 de julio del mismo año tuvo lugar, también en Roma, el canje de ratificaciones.

La nueva Constitución supuso un cambio radical en el tratamiento de la cuestión religiosa, y particularmente de la relación entre el Estado y la Iglesia Católica. De un régimen francamente intolerante se pasó a otro en el que el Estado asumió sin reservas los principios del Derecho Público Eclesiástico de la época. Sin llegar a la confesionalidad formal ("Iglesia oficial") el Estado se comprometió en la protección de la Iglesia Católica.

Más concretamente, en relación con la libertad religiosa, la Constitución de 1886 disponía que "nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia" (art. 39); se permitía "el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las Leyes" (art. 40). El art. 38 hacía referencia

---

<sup>5</sup> Cfr. CAVELIER, *Las relaciones entre la Santa Sede y Colombia*, cit., p. 311. Vid. también M. URIBE BLANCO-A. LASTRA JIMÉNEZ, *Derecho Eclesiástico del Estado Colombiano*, Ediciones Universidad de La Sabana, Bogotá 1990, pp. 23-24.

explícita a la Iglesia Católica: “la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia”. Finalmente, el art. 56 establecía que “el Gobierno podrá celebrar convenios con la Santa Sede Apostólica a fin de arreglar las cuestiones pendientes, y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica”.

El Concordato de 1887 desarrolló en sus primeros artículos los principios sentados en la Constitución: “La Religión Católica, Apostólica Romana es la de Colombia, los Poderes Públicos la reconocen como elemento esencial del orden social, y se obligan a protegerla y hacerla respetar, lo mismo que a sus ministros, conservándola a la vez en el pleno goce de sus derechos y prerrogativas” (art. 1); “La Iglesia Católica conservará su plena libertad e independencia de la potestad civil, y por consiguiente sin ninguna intervención de ésta podrá ejercer libremente toda su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, conformándose en su gobierno y administración con sus propias leyes” (art. 2); “La legislación canónica es independiente de la civil, y no forma parte de ésta; pero será solemnemente respetada por las autoridades de la República” (art. 3).

En desarrollo del Concordato se suscribieron en los años sucesivos diversas convenciones y convenios. Entre los más importantes pueden indicarse los siguientes, en orden cronológico: Convención de 1888 sobre el Art. XXV del Concordato (24 de septiembre de 1888)<sup>6</sup>; Convención del 20 de julio de 1892 sobre fuero eclesiástico, cementerios y registro civil; Convención del 4 de agosto de 1898, también relativa al art. XXV del Concordato; Convenio de Misiones del 27 de diciembre de 1902 y su Protocolo adicional del 24 de julio de 1903; Protocolo del 30 de marzo de 1905 sobre los límites de la Prefectura Apostólica de San Martín; Convención del 9 de octubre de 1918, modificatoria de la cuota concordataria para las Misiones; sobre el mismo tema, los Conve-

---

<sup>6</sup> El art. XXV del Concordato concretaba el compromiso del Estado colombiano de resarcir a la Iglesia por la expropiación de bienes eclesiásticos.

nios de marzo de 1932, julio de 1933, abril de 1934, julio de 1935, noviembre de 1940; Convenio de Misiones del 29 de enero de 1953.

Capítulo aparte merece el proceso que culminó con la Ley 54 de 1924, también llamada Ley Concha<sup>7</sup>.

El punto de partida de la cuestión se encuentra en el art. 17 del Concordato de 1887 y en las diversas interpretaciones que de él se dieron, en función de las versiones latina y castellana del artículo.

La traducción oficial castellana dice así: “el matrimonio que deberán celebrar todos los que profesan la religión católica producirá efectos civiles respecto a las personas y bienes de los cónyuges y sus descendientes sólo cuando se celebre de conformidad con las disposiciones del Concilio de Trento”. En cambio, la versión latina, traducida, afirma lo siguiente: “Para que el matrimonio de todos aquellos que profesan la religión católica produzca efectos civiles respecto a las personas y bienes de los cónyuges y sus descendientes, aquél debe celebrarse de acuerdo con las disposiciones del Concilio de Trento”.

La diferencia es notable. De la primera versión se deduce -al contrario de lo que ocurre con la segunda- que es obligatorio el matrimonio católico para quienes profesan la religión católica y que éstos no pueden contraer matrimonio civil. Fue ésta última la interpretación acogida -con el consentimiento de la jerarquía eclesiástica- por las autoridades colombianas que, en consecuencia, debían exigir la prueba correspondiente del abandono de la fe católica para poder proceder a admitir la celebración civil del matrimonio.

La necesidad de hacer claridad sobre el tema culminó, previas conversaciones entre la Santa Sede y el Gobierno colombiano, en las disposiciones contenidas en la Ley 54 de 1924. En ésta, como prueba del abandono de la fe católica, se exigía que los bautizados que pretendieran contraer matrimonio civil debían declarar por escrito su abandono de la fe ante el juez municipal, expresando la época de su separación de la Iglesia. Tal declaración se insertaba en el edicto que debía publicarse conforme a la Ley, y se comunicaba por parte del juez al ordinario eclesiástico respectivo. Por último, debía ser ratificada en

---

<sup>7</sup> Por el apellido del Presidente de la República.

el acto de la celebración del matrimonio, que sólo podía tener lugar pasados treinta días después de la solicitud. Se dejaba constancia en la diligencia o partida correspondiente.

Las disposiciones citadas no constituían, sin duda, la mejor garantía de los derechos individuales, ni eran congruentes con el respeto debido a las convicciones personales y al modo de manifestarlas. Con todo, la situación descrita perduró hasta el Concordato de 1973 que expresamente derogó la Ley 54 de 1924.

En 1930, con la llegada al poder de Gobiernos liberales, se promovieron reformas en el tratamiento de la cuestión religiosa. Así, mediante el Acto Legislativo número 1 de 1936<sup>8</sup>, por el que se reformó la Constitución de 1886, el art. 53 de la Constitución (cfr. art. 13 del citado Acto Legislativo) pasó a tener la siguiente redacción: “El Estado garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. Se garantiza la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las Leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común. El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica”.

La novedad, en relación con la Constitución de 1886, aparece en el reconocimiento expreso por parte del Estado de la garantía de la libertad de conciencia. Al mismo tiempo se garantiza -y no solamente se permite- “la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las Leyes”. Por lo demás, se derogó explícitamente el principio de la confesionalidad de la nación, y se mantuvo el principio de cooperación con la Iglesia Católica (cfr. inciso 4 del citado art. 53).

---

<sup>8</sup> Con la expresión “Acto Legislativo” se indica en el Derecho colombiano el acto reformativo de la Constitución.

En 1937, en estrecha relación con la reforma constitucional del año anterior, el Gobierno colombiano inició los trámites de un nuevo Concordato. Después de cinco años de negociaciones se llegó a la firma del Concordato llamado *Echandía-Maglione*, por los negociadores que representaron a las Altas Partes contratantes. Nunca entró en vigor, por no haberse llegado a canjear los instrumentos de ratificación<sup>9</sup>. Se mantuvo por tanto el Concordato de 1887.

A partir de 1948 el país vivió el enfrentamiento, con frecuencia violento, entre los partidos liberal y conservador. En 1957, con el fin de poner las bases de un nuevo orden civil y político, se celebró un Plebiscito que adoptó, en “nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, la Constitución de 1886 con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo número 1 de 1947; se aceptó que una de las bases de la unidad nacional era el reconocimiento “hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación”; los poderes públicos debían protegerla y hacer que fuera respetada “como esencial elemento del orden social”, afirmación que ya se hacía en el art. 38 de la Constitución de 1886.

## II. EL CONCORDATO DE 1973. VISIÓN DE CONJUNTO

El Concordato actualmente en vigor fue suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973 por el ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Vásquez Carrizosa, en representación de Colombia, y por S. E. Angelo Palmas, Nuncio Apostólico, en nombre de la Santa Sede. Fue aprobado, con su Protocolo final, por medio de la Ley 20 de 1974, sancionada por el Presidente Alfonso López Michelsen el 18 de diciembre de 1974 y publicada en el Diario Oficial n. 34.234 del 14 de enero de 1975<sup>10</sup>. El día 2 de julio de 1975, en la Ciudad del Vaticano, tuvo lugar el canje de ratificaciones.

La Ley 20 de 1974, aprobatoria del Concordato y de su Protocolo Final, dejó sin efecto el Concordato de 1887. Igualmente derogó la Ley 54 de 1924 (Ley

---

<sup>9</sup> Sobre el tema puede verse el trabajo de M. RUEDA BELTZ, *La Convención Concordataria Echandía-Maglione y el llamado cisma de la Iglesia colombiana* (tesis de doctorado), Pontificia Università della Santa Croce, Roma 2004.

<sup>10</sup> Cfr. también «AAS» 67 (1975), pp. 421-434. El texto del Concordato, con su Protocolo final y los canjes de notas sucesivos puede verse también en J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati (1950-1999)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 126-145.

Concha). Finalmente, dejó sin vigor, entre otros acuerdos posteriores al Concordato de 1887, la Convención de Misiones del 29 de enero de 1953.

El 2 de julio de 1975, con ocasión del canje de instrumentos de ratificación, se hicieron importantes precisiones. Concretamente, se reglamentó la Comisión Permanente del art. VI del Concordato (educación contratada), y se puntualizó lo referente a la asistencia a las clases de educación religiosa católica: “la asistencia a la enseñanza y formación religiosas según el magisterio de la Iglesia Católica que ofrecerán los planes educativos en los establecimientos oficiales de primaria y secundaria de acuerdo con el artículo doce del Concordato, no es obligatoria para los alumnos católicos menores cuyos representantes legales hayan pedido dispensa de los cursos de religión católica y para los alumnos católicos mayores de edad que presenten una solicitud en ese sentido, de conformidad con el principio de la libertad religiosa consagrado en las conclusiones del Concilio Vaticano II y en las normas de la Constitución Política de Colombia” (literal e).

Otras puntualizaciones trataban de los procesos pendientes de separación de cuerpos, de la aplicación del llamado privilegio de la fe, y del plazo fijado, de diez años, para proceder a la revisión del Concordato.

Mediante el recurso al canje de notas, en los años sucesivos han tenido lugar diversos acuerdos en desarrollo del Concordato. Así, los canjes de notas del 26 de diciembre de 1979 y del 24 de julio de 1984 establecieron acuerdos relativos a la cuantía de las obligaciones financieras del Estado (cfr. art. XXVI del Concordato); el 22 de marzo de 1985, por el mismo procedimiento, se acordó la continuación del régimen de contratos en materia de educación (cfr. arts. VI y XIII del Concordato).

De conformidad con el plazo de diez años, el 2 de julio de 1985 tuvo lugar el canje de notas, en Bogotá, entre el Nuncio Apostólico y el Ministro de Relaciones Exteriores. Tres fueron los temas tratados: a) para la aplicación del privilegio paulino es necesario que se disuelva previamente por divorcio el matrimonio civil; b) las causas de separación de cuerpos, atribuidas por el Concordato, en primera instancia, a los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, pasan a ser conocidas por los jueces de circuito en primera instancia y por el Tri-

bunal Superior en apelación, mientras se establecen los jueces y salas civiles de familia; c) referencia expresa, por iniciativa del Gobierno colombiano, a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que había sido ratificada por Colombia y la Santa Sede: "Queda evidentemente entendido que el Concordato, como Tratado Internacional, continúa regido para todos sus efectos por las normas del Derecho Internacional General y por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados".

El Concordato colombiano de 1973 fue el primero –en la forma de estatuto integral de las relaciones Iglesia-Estado- firmado después del Concilio Vaticano II<sup>11</sup>. Esta circunstancia explica el interés suscitado en la doctrina. Para algunos, en efecto, el Concilio habría terminado de modo definitivo con la institución concordataria. La crisis del Derecho Público Eclesiástico, evidente a la luz de los documentos conciliares, parecía confirmar esta opinión, desmentida en los años sucesivos por la firma de un número notable de Acuerdos de diverso tipo<sup>12</sup>.

En el caso del Concordato colombiano, además de su importancia histórica, se ha añadido en los últimos años un nuevo motivo de interés, derivado del conflicto con la Constitución promulgada en 1991. Como se verá más adelante, la declaración de inconstitucionalidad en 1993 de un buen número de sus artículos por parte de la Corte Constitucional puso de relieve cuestiones como la cualificación de Tratado internacional del Concordato y la competencia de la

---

<sup>11</sup> Al respecto vid. G. CATALANO, *Il Concordato colombiano del 1974 e i principi del Concilio Vaticano II*, en «Ius Canonicum» 29 (1975), pp. 261-278. Vid. también P. CIPROTTI, *Il nuovo concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Colombia*, en «Apollinaris» 48 (1975), pp. 71-148. En la bibliografía colombiana pueden recordarse los siguientes trabajos que ofrecen una visión de conjunto del Concordato, con enfoques diversos: L. RESTREPO URIBE, *El concordato, ayer-hoy: 1887-1973*, 2, Ediciones Paulinas, Bogotá 1973; A. VÁZQUEZ CARRIZOSA, *El concordato de Colombia con la Santa Sede: Julio 12 de 1973*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá 1973; A. HOLGUÍN, *Análisis del nuevo Concordato*, Ed. de la Rev. Derecho Colombiano, Bogotá 1973; J. A. EGUREN, *Derecho Concordatario Colombiano*, Talleres Editoriales de la Librería Stella, Bogotá 1974; M. G. MONROY CABRA, *Régimen Concordatario Colombiano*, Temis, Bogotá 1975; F. LOZANO SIMONELLI, *El Concordato colombiano de 1973*, Banco de la República, Bogotá 1981; D. PRECIADO AGUDELO, *El Concordato*, Librería del Profesional, Bogotá 1989.

<sup>12</sup> Una reflexión reciente sobre el tema, con los correspondientes datos estadísticos, en J. FERRER ORTIZ, *Acuerdos con la Santa Sede y Estado laico: el caso español*, en «Iglesia Católica y relaciones internacionales. Actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería, 7-9 de noviembre de 2007», Comares, Granada 2008, pp. 313-343.

Corte para ejercitar el control de constitucionalidad sobre Tratados internacionales perfeccionados.

La aplicación de las normas concordatarias en los años posteriores a 1991 es además inseparable de la evolución del Derecho Eclesiástico colombiano. Es esta evolución la que ha permitido superar, en buena medida, las dificultades surgidas en 1993.

El Concordato de 1973 es un reflejo de su tiempo y puede calificarse como de "transición". En efecto, muchas de sus disposiciones tratan de las clásicas "materias mixtas", en términos similares a los de Concordatos anteriores: libertad e independencia de la jurisdicción eclesiástica (art. II); reconocimiento de personalidad jurídica civil a los entes eclesiásticos (art. IV); reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico (art. VII) y a las Sentencias canónicas de nulidad matrimonial (art. VIII); libertad de la Iglesia para fundar, organizar y dirigir centros de enseñanza de cualquier nivel (art. X); ayuda económica del Estado a los centros de enseñanza católicos (art. XI); clases de religión en la escuela pública (art. XII); libertad en el nombramiento de Obispos, con el requisito de la previa comunicación al Gobierno (art. XIV); libertad para erigir y modificar circunscripciones eclesiásticas (art. XV); asistencia pastoral de las Fuerzas Armadas (art. XVII); exención del servicio militar para clérigos y religiosos (art. XVIII); competencia exclusiva de la Santa Sede en los procesos penales contra Obispos (art. XIX); el ejercicio ilegítimo de jurisdicción o de funciones eclesiásticas es equiparada a la usurpación de funciones públicas (art. XXII); exenciones fiscales para los edificios destinados al culto, para las curias diocesanas, las casas episcopales y parroquiales y los seminarios (art. XXIV); obligaciones financieras del Estado y contribución para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que se encuentran en los territorios anteriormente llamados de misión (art. XXVI); derecho de la Iglesia a poseer y administrar sus propios cementerios (art. XXVII).

Otros artículos están relacionados con aspectos particulares de la situación colombiana, y constituyen claros ejemplos de desarrollos concretos del princi-

pio de colaboración proclamado por el Concilio Vaticano II<sup>13</sup>. Concretamente, la Iglesia se obliga a cooperar con el Estado en los servicios de educación y promoción social (art. V); posibilidad de celebrar contratos con el Estado, en los que la Iglesia se hace cargo de los programas de educación en zonas marginadas (art. XIII); promoción de las condiciones humanas y sociales de la población indígena y de los residentes en zonas marginadas (art. VI); cooperación en la defensa y promoción del patrimonio artístico y cultural (art. XXVIII).

La influencia de los principios conciliares<sup>14</sup> está presente en otros aspectos. Por ejemplo, la renuncia a declaraciones de confesionalidad católica, típicas de los Concordatos precedentes, como el español de 1953 o el dominicano de 1954. La fórmula adoptada tiene el texto siguiente: “El Estado, en atención al tradicional sentimiento católico de la Nación colombiana, considera la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional” (art. I)<sup>15</sup>. Además, el mismo art. I reconoce explícitamente el derecho de libertad religiosa a los católicos y a los fieles de las demás confesiones: “El Estado garantiza a la Iglesia Católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de la justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros, lo mismo que de todo ciudadano”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Const. Past. *Gaudium et Spes*, n. 76.

<sup>14</sup> Al respecto vid. CATALANO, *II Concordato colombiano del 1974 e i principi del Concilio Vaticano II*, cit., pp. 265-270. Se puede ver también un estudio comparativo entre los Concordatos de 1887 y 1973 en P. CIPROTTI, *Il nuovo concordato tra la Santa Sede e la Repubblica di Colombia*, cit.

<sup>15</sup> El respectivo art. I del Concordato de 1887 afirmaba: “La Religión Católica, Apostólica Romana es la de Colombia, los Poderes Públicos la reconocen como elemento esencial del orden social, y se obligan a protegerla y hacerla respetar, lo mismo que a sus ministros, conservándola a la vez en el pleno goce de sus derechos y prerrogativas”.

<sup>16</sup> A finales de los años 80 un organismo de Naciones Unidas se ocupó del Concordato colombiano. El Comité de Derechos Humanos aceptó la denuncia presentada por William Eduardo Delgado Páez contra el Estado colombiano (Comunicación n. 195 de 1985, admitida el 4 de abril de 1988). El Sr. Delgado, profesor de religión católica en una escuela pública, había dejado de cumplir, a juicio de la autoridad eclesiástica, las condiciones de idoneidad para el cargo (sus enseñanzas eran contrarias al Magisterio de la Iglesia Católica). Como consecuencia fue removido de sus funciones como profesor de religión y se le asignaron otros trabajos docentes. El Comité, en su respuesta del 12 de julio de 1990, afirma que “Article 19 (*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*) protects, inter alia, the right of freedom of expression and of opinion. This will usually cover the freedom of teachers to teach their subjects in accordance with their own views, without interference. However, in the particular circumstances of the case, the special relationship between Church and State in Colombia, exemplified by the applicable Concordat, the Committee finds that the requirement, by the

### III. CONSTITUCIÓN DE 1991 Y REFORMA CONCORDATARIA DE 1992

Durante el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), como consecuencia de la iniciativa de diversos sectores sociales y políticos, se promovió la modificación de la Constitución entonces vigente. Al final, no se trató de modificaciones sino de la elaboración de una nueva Constitución, fruto de un proceso criticado por su excesiva rapidez. Fue promulgada el 5 de julio de 1991<sup>17</sup>.

De acuerdo con el art. 93 adquirieron una particular relevancia, desde el punto de vista de las fuentes del Derecho Eclesiástico, los Tratados internacionales en materia de derechos humanos: “Los Tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

La Constitución de 1991, en contraste con la expresión “en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, presente en el Preámbulo de la Constitución anterior<sup>18</sup>, utiliza, también en su Preámbulo, la siguiente fórmula: “El pueblo de Colombia (...), invocando la protección de Dios (...), decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia...”.

El Estado colombiano se funda en “el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (art. 1). No se indica cuál sea la raíz última de la dignidad humana. No obstante, queda sentado desde el principio el punto de apoyo de los derechos fundamentales, entre los cuales está el derecho de libertad religiosa.

La visión positiva del hecho religioso y la asunción por parte del Estado de obligaciones en relación con su protección aparece en el art. 2: “(...) Las auto-

---

Church, that religion be taught in a certain way does not violate article 19” (Texto en [http://www.bayefsky.com/pdf/106\\_colombia195.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/106_colombia195.pdf)).

<sup>17</sup> Publicada en la *Gaceta Constitucional* n. 116 del 20 de julio de 1991. El texto puede verse también en <http://www.derechocolombiano.com/co/index.htm>.

<sup>18</sup> Un estudio comparativo de la libertad religiosa en las Constituciones de 1886 y 1991, con las oportunas referencias a las normas concordatarias, en I. M. HOYOS CASTAÑEDA, *La libertad religiosa en la Constitución de 1991*, Temis, Bogotá 1993.

ridades 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 principio de igualdad, desde el punto de vista de la persona individual, queda consagrado en el art. 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (...)”.

Los artículos que directamente se refieren a la clásica trilogía libertad religiosa-libertad de conciencia-libertad de pensamiento son los arts. 18, 19 y 20. Su texto es el siguiente: Art. 18: “Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”; art. 19: “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual y colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”; art. 20: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

Año y medio después de la promulgación de la nueva Constitución, el 20 de noviembre de 1992, se firmó en Bogotá el Acuerdo entre la Santa Sede y la República de Colombia para introducir algunas modificaciones al Concordato de 1973<sup>19</sup>. La relación entre estos dos acontecimientos se justifica en las palabras del Preámbulo del Acuerdo: “la nueva situación que se ha creado en Colombia con relación a disposiciones contenidas en algunos artículos de dicho Concordato ha llevado al Gobierno de Colombia a solicitar a la Santa Sede la introducción de modificaciones al Concordato vigente. La Santa Sede, por su parte, se

---

<sup>19</sup> Su texto puede verse en MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati (1950-1999)*, cit., pp. 146-148.

ha declarado dispuesta a examinar la solicitud, con el fin de mantener en vigor el régimen concordatario y así continuar la colaboración existente”.

Para entender lo que significa la referencia a “la nueva situación que se ha creado en Colombia”, y la urgencia de modificar el Concordato, hace falta detenerse en el tema del matrimonio, y más concretamente en la introducción del divorcio para el matrimonio canónico. La nueva Constitución, en efecto, en su art. 42, además de extender a todas las confesiones religiosas lo que hasta ese momento era prerrogativa de la Iglesia Católica (se reconocen efectos civiles a todos los matrimonios religiosos y eficacia civil a las respectivas Sentencias de nulidad) determinó que “los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil”<sup>20</sup>. Esta formulación cobijaba sin duda a los matrimonios celebrados canónicamente. Hasta ese momento la posibilidad de divorcio se aplicaba solamente a los matrimonios civiles (Ley 1 de 1976).

La introducción en Colombia del divorcio pleno, es decir para todos los matrimonios, había encontrado una particular acogida en la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de elaborar la nueva Constitución. Sirvan como ejemplo las propuestas de dos subcomisiones diversas. En el Informe-ponencia de la subcomisión segunda, encargada de redactar el Título III de la nueva Constitución (Proyecto de nueva Carta de derechos, deberes, garantías y libertades), el proyecto de artículo sobre el estado civil afirmaba lo siguiente: “El

---

**20** El texto completo del art. 42 es el siguiente: “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneritura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las Sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”. El art. 42 fue reglamentado con la Ley 25 de 1992, en la que se incluyen algunas causales de divorcio particularmente “abiertas”, como el mutuo consentimiento y la separación de hecho por dos años.

estado civil de las personas es regulado exclusivamente por la ley. El matrimonio y la unión de hecho estable, son regulados en sus efectos civiles únicamente por la legislación colombiana. El patrimonio de familia es inalienable e inembargable, en los términos que determine la ley. Los cónyuges tienen igualdad de derechos y deberes en el matrimonio y la familia”<sup>21</sup>.

Una subcomisión distinta (la primera, integrada en la Comisión Quinta) presentó el Informe-Ponencia sobre derechos de la familia, el niño, el joven, la mujer y la tercera edad. Aparece como propuesta un texto muy similar al que será promulgado como art. 42. Concretamente el inciso 6 del Proyecto afirma: “Las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, la separación y disolución se rigen por la ley civil”. Se añade en los incisos 7 y 8: “7. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la Ley. Todo matrimonio, en lo que se refiere a sus efectos civiles, puede ser disuelto por divorcio con arreglo a la ley civil”; “8. La Ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”<sup>22</sup>.

En la exposición de motivos se cita como punto de referencia principal el proyecto de nueva Constitución presentado por el Gobierno de la época. En dicho proyecto se leía: “3. Sólo la ley colombiana regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, la separación y disolución y sus efectos. 4. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes. Así mismo, podrá establecer el patrimonio familiar inalienable e inembargable”.

Según la subcomisión, “esta propuesta dio oportunidad para estudiar lo relacionado con matrimonios válidamente celebrados en el país o en el exterior y así, para evitar inconvenientes a familias legal y formalmente establecidas, se propone una redacción diferente que acoge, en líneas generales, la intención gubernamental y del pueblo de establecer el divorcio en Colombia”<sup>23</sup>. Al mis-

---

<sup>21</sup> *Gaceta Constitucional* n. 51 (16 de abril de 1991), p. 92. Seguimos la paginación de la versión de la *Gaceta* disponible en el sitio [http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea\\_Constituyente/](http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/).

<sup>22</sup> *Gaceta Constitucional* n. 52 (17 de abril de 1991), p. 12.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 8.

mo tiempo se acogen las motivaciones del proyecto del Gobierno: "se consagrará una competencia privativa de la ley colombiana para que el Estado, en ejercicio de una potestad indelegable, regule la forma matrimonial civil, sin perjuicio de la libertad de los cónyuges para el cumplimiento de los actos propios de su convicción religiosa con la posibilidad de disolución del vínculo con arreglo a lo establecido en la legislación civil".

Se citan una serie de datos estadísticos<sup>24</sup> y concluye la subcomisión que "la falta de reglamentación sobre las obligaciones económicas de los cónyuges durante la separación o después de ella y la opinión que el pueblo ha tomado frente al divorcio hacen que ésta sea la solución, no buena, pero sí necesaria. Se reconoce y se repite que no es la solución ideal. La situación perfecta para un hogar es vivir bien, en familia. El ideal de quienes integran en cualquier forma su núcleo familiar es el de vivir unidos para siempre entre sí y con sus hijos. El máximo desarrollo para un niño es el que puede lograr con sus padres y familia. Pero el divorcio es necesario cuando el bienestar de la familia y en especial de los niños exige esta solución"<sup>25</sup>.

El final es elocuente y manifiesta la conciencia de los Delegados a la Asamblea Constituyente del conflicto evidente entre la propuesta de nueva Constitución y el Concordato: "Debe el Gobierno nacional, en consecuencia, tramitar la reforma concordataria y/o tomar las determinaciones conducentes a este fin"<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Tomados del trabajo "La Nupcialidad en Colombia, evolución y tendencia", de Lucero Zamudio y Norma Rubiano (Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social). Según datos de 1985 el 23% de las mujeres se encontraban en unión libre (cfr. *ibid.*, p. 8); entre el primero y cuarto año de matrimonio se producían el 31.1% de las rupturas; el 41% de los hogares urbanos incluían por lo menos una persona que no convive con su pareja; 2.5 de cada 10 personas unidas estaban separadas. "El 94% de los separados se encuentran en unión de hecho, el 3% obtuvo anulación y el otro 3% acudió a la figura simbólica de un matrimonio civil en el extranjero, significando que ese 94% estaría en situación de adulterio y el 3% en una especie de bigamia que se mueve entre cierto reconocimiento social y la indiferencia legal" (*Ibid.*, p. 10).

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 11. El reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico contenido en el art. VII del Concordato ("El Estado reconoce plenos efectos civiles al matrimonio celebrado de conformidad con las normas del Derecho canónico") significa su asunción, por parte del ordenamiento colombiano, con todas sus características, entre ellas la indisolubilidad. La posibilidad de divorcio para el matrimonio canónico desconoce este compromiso asumido por el Estado colombiano.

El Acuerdo de 1992 trató de resolver el conflicto a través de una fórmula de compromiso que añadía al citado art. VII la referencia a “los términos que establezca la ley”. El texto es el siguiente: “El Estado reconoce plenos efectos civiles, *en los términos que establezca la ley*, al matrimonio celebrado de conformidad con las normas del derecho canónico. Para la efectividad de este reconocimiento, la competente autoridad eclesiástica transmitirá copia auténtica del Acta al correspondiente funcionario del Estado, quien deberá inscribirla en el Registro Civil”.

Para evitar posibles confusiones que pudieran inducir a los fieles católicos a pensar que el divorcio era una opción lícita, la Santa Sede quiso incluir la siguiente declaración unilateral: “La Santa Sede, ante las nuevas normas introducidas en Colombia en el campo matrimonial, reafirma la doctrina de la Iglesia Católica acerca de la indisolubilidad del vínculo matrimonial y recuerda a los cónyuges que han contraído matrimonio canónico el grave deber que les incumbe de no recurrir a la facultad civil de pedir el divorcio”.

Otras disposiciones del Acuerdo se referían a la aplicación del privilegio paulino (art. II)<sup>27</sup> y a la enseñanza de la religión católica en la escuela pública (art. IV). Ambas cuestiones se habían Tratado con ocasión del canje de instrumentos de ratificación del 2 de julio de 1975, pero no se habían incorporado formalmente en el texto del Concordato. Se elimina además (art. III de la reforma) el art. IX del Concordato, que difería a los tribunales civiles las causas de separación<sup>28</sup>.

Fue suprimida también la cláusula relativa a la comunicación previa al Gobierno de los nombramientos episcopales (art. V) y se incorporaron modificaciones en las normas sobre procesos contra clérigos y religiosos (arts. VI y

---

<sup>27</sup> Cfr. art. VIII del Concordato de 1973. Las modificaciones introducidas tienden a perfeccionar técnicamente el artículo, puntualizando mejor su modo de aplicación. Se introduce un tercer inciso que contempla expresamente el supuesto de la disolución del matrimonio “en favor de la fe”, y se establece el modo de proceder a su ejecutoria desde el punto de vista civil, con pleno respeto a la legislación colombiana y garantizando que, para proceder a un nuevo matrimonio, debe constar el estado de libertad civil de los contrayentes.

<sup>28</sup> Estas causas venían siendo tratadas por los tribunales civiles con independencia absoluta de la jurisdicción eclesiástica. La cláusula relativa a la acción conciliadora de la Iglesia, incluida en el mismo artículo, también desaparecía. La razón pudo ser de orden práctico: en la realidad, muy pocos cónyuges solicitaban la intervención conciliadora de la Iglesia ofrecida por el artículo IX.

VII). Quizás el cambio más importante en esta materia estaba en relación con los procesos penales contra Obispos: en el Concordato de 1973 es competente la Santa Sede, y en el Acuerdo de 1992 la competencia pasaba a la Corte Suprema de Justicia.

No resulta difícil concluir que el *punctum dolens* eran las cuestiones matrimoniales, y concretamente la introducción del divorcio para el matrimonio canónico. En esta materia el Gobierno colombiano no hizo sino dar cauce a lo establecido en la nueva Constitución, cuyos antecedentes, como se vio más arriba, claramente indicaban la dirección que se quería tomar.

Hasta aquí, sumariamente, el contenido de la proyectada reforma. Su interés radica en que permite apreciar el modo como el Gobierno colombiano entendió en su momento el conflicto entre el Concordato y la Constitución de 1991. Se puede concluir que el Concordato, en sustancia, seguía siendo el mismo. Comenzando por el artículo I: el Estado colombiano seguía considerando que la religión católica era “elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional”.

Aparte del tema del divorcio, las reformas introducidas fueron, casi en su totalidad, perfeccionamientos del articulado, precisiones, inclusiones de temas resueltos claramente en otras ocasiones, supresión de normas de escasa relevancia práctica o francamente anacrónicas. Mayor entidad tenía el tema del fuero penal en el caso de los Obispos. Se mantenía, sin embargo, la conciencia de que su juzgamiento no podía ser el ordinario.

La reforma de 1992 no entró nunca en vigor. El proceso de aprobación por parte de Colombia (Parlamento, Corte Constitucional) se interrumpió el 5 de febrero de 1993 con la Sentencia C-027 de la Corte Constitucional, que declaró inconstitucionales un buen número de los artículos del Concordato de 1973.

#### **IV. CONCORDATO Y CONSTITUCIÓN. UNA SENTENCIA POLÉMICA**

Para poder valorar adecuadamente la incidencia de la Sentencia C-027 de 1993 y de las sucesivas Sentencias de la Corte Constitucional<sup>29</sup>, puede resul-

---

<sup>29</sup> Las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia son fundamentalmente de dos tipos: las señaladas con la letra “C” corresponden a Sentencias de control de constitucionalidad;

tar útil recordar la situación creada con la Constitución de 1991 en materia de control de constitucionalidad. Hasta ese momento la función de establecer la conformidad o inconformidad de las leyes con la Constitución era competencia de la Corte Suprema de Justicia. La nueva Constitución atribuyó esta función a un nuevo ente, la Corte Constitucional, con las competencias previstas en el art. 241.

Para nuestro tema interesan particularmente los incisos 4 y 10 del art. 241. Su texto es el siguiente: "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (...); 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad<sup>30</sup> de los Tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un Tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva".

Además, en el art. 243 se dispone que "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

---

las que comienzan con "T" son Sentencias en procesos de tutela (amparo) de derechos fundamentales. Los textos respectivos, tanto de la Sentencia C-027/93 como de las demás que se citan en estas páginas pueden consultarse en diversos sitios de Internet, como <http://www.constitucional.gov.co/corte>; <http://www.derechocolombiano.com/co/index.htm>; <http://www.notinet.com.co>.

<sup>30</sup> En la tradición jurídica colombiana este término es usado normalmente como sinónimo de "constitucionalidad". Lo mismo ocurre con su contrario: inexecutable equivale a inconstitucional.

El citado inciso 10 del art. 241 es claramente el punto de referencia en relación con el Concordato, considerado pacíficamente en Colombia como Tratado internacional. En un primer análisis, se debería concluir que su aplicabilidad se refiere a Tratados suscritos *después* de la entrada en vigor de la Constitución, y no a aquellos firmados y ratificados *antes*, como es el caso del Concordato de 1973<sup>31</sup>.

Con todo, la aplicación del principio de irretroactividad en esta materia no es tan simple tratándose de control constitucional. Lo demuestra la evolución jurisprudencial, que ha interpretado la norma en el contexto de otros principios y situaciones jurídicas (supremacía de la Constitución sobre cualquier Ley, relación entre Derecho internacional y Derecho interno, etc.). En síntesis, la cuestión se puede plantear en los siguientes términos: ¿puede la Corte Constitucional declarar la inconformidad con la Constitución de Leyes aprobatorias de Tratados internacionales ratificados antes de la entrada en vigor de la misma Constitución?

En una primera etapa la Corte afirmó sin vacilación que el control establecido por el art. 241, 10 era previo, automático e integral<sup>32</sup>. *Previo* significa *antes* del canje de instrumentos de ratificación del Tratado internacional. En el

---

**31** En la doctrina, una opinión particularmente autorizada fue en su momento la de A. Vázquez Carrizosa, negociador por Colombia del Concordato, y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente: "Como Presidente de la Comisión Tercera de la Asamblea Constituyente me correspondió intervenir decisivamente en la aprobación de los artículos referentes a los Tratados públicos y fue muy clara la intención que tuve como coautor del Concordato de 1973, para no dejar ningún resquicio que permitiera la anulación de este estatuto. Por ello se estableció para el futuro la modalidad del artículo 241, inciso 10, que faculta a la Corte Constitucional para decidir la constitucionalidad de las Leyes aprobatorias de Tratados públicos antes de la ratificación de los mismos, o sea, de su entrada en vigor. Es muy clara la disposición y no se presta a confusión alguna. La Ley aprobatoria de un Tratado público puede ser examinada por la Corte Constitucional en virtud de la facultad otorgada a la misma por el artículo 241, inciso 10 de la Constitución. Mas una vez aprobada por el Presidente de la República para el efecto de su ratificación, deja de ser un acto unilateral de un Estado para convertirse en el elemento sustancial de un acuerdo de voluntades que no puede ser revisado, derogado o alterado por una sola de las partes. En este sentido, no solamente está el artículo 26 de la Convención de Viena, sino el artículo 27, que desliga al Tratado Público de la normación interna. Si la Corte Constitucional entra a juzgar la inexecutable de las Leyes aprobatorias de Tratados públicos después de la entrada en vigencia de los mismos, estará en conflicto con las disposiciones de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena, aprobada en Colombia por la Ley 32 de 1985, y viola el Derecho internacional" (A. VÁZQUEZ CARRIZOSA, *El Concordato de 1973 de Colombia con la Santa Sede ante el Derecho internacional y la Constitución de 1991*, en «Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia» 300-301 (1993), p. 145).

**32** Cfr. Sentencia C-574 de 1992. La misma interpretación se contiene en las Sentencias C-477, C-562 y C-589, todas ellas de 1992.

caso de un Tratado ya ratificado, la Corte no sería competente para proceder al control de constitucionalidad.

Hace falta añadir que este criterio era coherente con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia durante casi ochenta años, desde 1914. Este Tribunal, competente para ejercer el control constitucional en el ámbito de la Constitución de 1886, se declaró siempre incompetente para decidir sobre demandas de inconstitucionalidad contra Tratados internacionales ratificados. Los motivos se centraban fundamentalmente en el respeto a las competencias del Ejecutivo en materia de relaciones internacionales, y en la aplicación del principio "pacta sunt servanda"<sup>33</sup>.

En este contexto, que involucraba una larga tradición jurisprudencial, se comprende la polémica suscitada por la Sentencia C-027 del 5 de febrero de 1993<sup>34</sup>. De hecho, por primera vez en la tradición jurídica colombiana, el órgano encargado del control de constitucionalidad asumió la competencia para resolver sobre la constitucionalidad de un Tratado internacional ratificado, sobre el que nunca existieron dudas relativas a eventuales vicios de forma.

---

<sup>33</sup> No obstante, durante los años 80 del siglo pasado se dio una cierta evolución, sin llegar a cambiar el principio fundamental de la intangibilidad de los Tratados internacionales debidamente perfeccionados. La declaratoria de inexecuibilidad podía darse en dos situaciones: a) en el período comprendido entre la promulgación de la Ley aprobatoria del Tratado y el canje de instrumentos de ratificación, puesto que se trataría de un Tratado aún no perfeccionado; b) en cualquier momento, si se demuestra la existencia de vicios de forma en la elaboración de la Ley. Sobre el tema, con la documentación oportuna, V. PRIETO, *El Concordato en la jurisprudencia colombiana*, I, Ed. U. de La Sabana, Bogotá 1998, pp. 81-124. Vid. también M. G. MONROY CABRA, *Análisis de la jurisprudencia constitucional en materia de Tratados Públicos en la Constitución de 1886 y en la de 1991*, en «La Constitución por construir: balance de una década de cambio institucional», Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia-Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Bogotá 2001, pp. 40-43.

<sup>34</sup> Puede consultarse al respecto la siguiente bibliografía: C. F. CASTRILLÓN, *El Concordato y la Constitución de 1991: historia de una transgresión del derecho*, Ed. San Pablo, Bogotá 1995; J. T. MARTÍN DE AGAR-M. URIBE BLANCO, *Concordato y jurisprudencia constitucional en Colombia*, en «La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de mayo de 1997» (J. Martínez-Torrón), Ed. Comares, Granada 1998, pp. 635-643; H. MUSSINGHOFF, *Staat und Kirche in Kolumbien. Das Konkordat von 1973 und die Verfassung von 1991*, en «Adnotationes in Ius Canonicum. Winfried Schulz in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht» (Cesare Mirabelli, Giorgio Feliciani, C. G. Fürst y Helmut Pree), II, Peter Lang, Frankfurt am Main 1999, pp. 551-567; V. PRIETO, *Concordato e Costituzione. Il caso colombiano*, en «Ius Ecclesiae» 12 (2000), pp. 679-698; Id., *El Concordato Colombiano de 1973*, en «Actas del Congreso Latinoamericano sobre Libertad Religiosa», Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2001, pp. 83-93; Id., *El Concordato en la jurisprudencia colombiana*, cit.

Los argumentos de la Sentencia son de diversa índole y con frecuencia poco claros, tanto en su sustancia como en el modo de exponerlos. Pueden resumirse en dos: a) prevalencia de la Constitución sobre los Tratados internacionales<sup>35</sup>; b) violación, por parte del Concordato, de derechos humanos fundamentales (igualdad ante la Ley, libertad religiosa, etc.)<sup>36</sup>.

En general, se puede decir que los artículos declarados no conformes con la Constitución fueron aquellos en los que aparece alguna sombra de atribución a la Iglesia Católica de situaciones jurídicas "privilegiadas", en contraste con el régimen reconocido a las demás confesiones.

Concretamente fueron declarados inconstitucionales los artículos VI (colaboración en los planes de desarrollo en zonas marginadas); IX (atribución al Estado de las causas de separación de cónyuges); XI (contribución económica del Estado a las escuelas católicas); XII (clases de religión en la escuela pública); XIII (contratos para la colaboración en los programas educativos en zonas marginadas); XVI (compromiso de la Santa Sede de transformar las jurisdicciones misionales en diócesis); XVII (asistencia pastoral de las Fuerzas Armadas); XX (normas especiales para los procesos penales de clérigos y religiosos); XXII (asimilación del ejercicio ilegítimo de funciones eclesiásticas a la usurpación de funciones públicas).

Fueron también declarados inexecutable algunos incisos de otros artículos: disolución del vínculo y matrimonio rato y no consumado (art. VIII); comunicación previa al Gobierno de los nombramientos episcopales (art. XIV); infor-

---

**35** De acuerdo con el art. 4 de la Constitución de 1991, "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales (...)". La Sentencia C-027, por su parte, afirma: "nuestra Constitución no reconoce la supremacía de los Tratados internacionales sobre la Constitución Política. Por tanto la Carta no autoriza a su guardiana a abstenerse de pronunciar la inexecutable de un Tratado que aún perfeccionado viola los postulados fundamentales que estructuran la organización jurídico-política e ideológica del Estado colombiano".

**36** Se lee en uno de los párrafos de la Sentencia: "si bien es cierto que la Ley 20 de 1974 y su Tratado y Protocolo Final estaban perfeccionados al entrar a regir la nueva Constitución, ellos según se ha explicado ampliamente en párrafos anteriores ofrecen la especial connotación de referirse al *'ius cogens'* de Derecho Internacional que ampara los derechos humanos y los coloca en la cima de la jerarquía normativa internacional. Por esta razón y teniendo en cuenta la integración que debe existir entre el ordenamiento interno de las naciones y el exterior de los Estados (art. 93 C.N.), los actos acusados han de ser examinados a la luz de los Tratados internacionales sobre derechos humanos con el fin de verificar si se ajustan o no a ellos".

mación al Gobierno sobre modificación de circunscripciones eclesiásticas (art. XV); atribución a la Santa Sede de los procesos penales contra Obispos y normas especiales de procedimiento penal para clérigos y religiosos (arts. XIX y XX); contribución económica del Estado para la transformación de jurisdicciones misionales en diócesis (art. XXVI)<sup>37</sup>.

El art. VII (reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico) fue declarado sustancialmente conforme a la Constitución. De hecho, el art. 42 de la Carta Política había extendido expresamente este reconocimiento a todos los matrimonios religiosos.

Algunos apartes de la Sentencia pueden resultar ilustrativos acerca del tipo de argumentación empleado. Así, en relación con el art. XII del Concordato (clases de religión católica en la escuela pública), declarado inexecutable, afirma la Sentencia C-027/93: “a la Iglesia Católica habrá de dársele el espacio religioso en los establecimientos del Estado, lo mismo que a las demás religiones, dejando en todo caso en libertad a los estudiantes que no quieran recibir instrucción religiosa alguna, con lo cual se conseguiría colocar en el mismo plano de igualdad a todas las confesiones pues se satisfaría el interés religioso de los estudiantes según sus propias creencias y no se obligaría a nadie a recibir cátedra religiosa”.

Sobre el art. XIII (educación contratada) se lee en la misma Sentencia: “Se advierte a simple vista la inconstitucionalidad de la norma porque estatuye un trato preferencial a la religión católica por parte del Estado para llevar su credo a las zonas paupérrimas, pues, como se ha hecho ver en párrafos precedentes, todas las confesiones religiosas han de estar en situación de igualdad frente al Estado”.

---

**37** Este panorama de artículos e incisos refleja, a nuestro modo de ver, una postura que no se compadece con la realidad histórica y sociológica del país. Es cierto que algunos artículos, anacrónicos, merecían ser suprimidos o por lo menos modificados (como se intentó en el Acuerdo de 1992). Sin embargo, pretender que cualquier norma que establece un tratamiento jurídico distinto es sinónimo de “privilegio injusto”, se acerca bastante a la uniformidad igualitarista. Puede ser oportuno recordar al respecto lo escrito por Mirabelli hace más de veinte años, en el contexto de la situación italiana: “l’adeguatezza della disciplina alla realtà è una esigenza costituzionale. La realtà, o meglio la molteplicità di realtà (...) impone l’articolazione dello strumento normativo, che rende vana la possibilità di disciplinare secondo un modulo unitario i rapporti con i frastagliati gruppi sociali religiosi presenti nel paese” (C. MIRABELLI, *Osservazioni conclusive*, en «Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive» (C. Mirabelli), Giuffrè, Milano 1978, pp. 160–161).

La posibilidad del Presidente de la República de presentar objeciones a los nombramientos de Obispos es también inconstitucional porque “la deferencia que se otorga al Estado, a través del Presidente de la República para objetar los nombramientos por razones civiles o políticas, pugna con el principio de igualdad constitucional que debe existir entre todas las religiones, además de la injerencia que en materias eclesiásticas se le otorga al Gobierno”.

La atención espiritual católica de las Fuerzas Armadas (art. XVII) “está limitando el derecho fundamental a la libertad de cultos y de religión que tienen los militares en servicio activo de las fuerzas armadas y de paso, está determinando una discriminación frente a las demás creencias e iglesias que existen en Colombia”.

Sobre la exención del servicio militar para clérigos y religiosos (art. XVIII): “Este tratamiento especial y para preservar el principio de igualdad de las religiones, ha de extenderse a las demás confesiones religiosas organizadas respecto de sus ministros y clérigos, los cuales deberán acreditar debidamente su calidad de tales”.

Acerca del fuero penal para los Obispos (art. XIX): “se observa que no existe fundamento constitucional que ampare esa especie de inmunidad en favor de los obispos y similares por asuntos penales, estableciéndose una competencia exclusiva a la cual entonces también tendrían derecho a acceder los altos miembros de las demás iglesias existentes en el país. Fuera de que quedarían sustraídas esas personas eclesiásticas de la jurisdicción del Estado, siendo que a ésta deben estar sometidos todos los residentes del país”.

La jurisprudencia sentada en la Sentencia C-027/93 duró poco. En Sentencias sucesivas la Corte Constitucional modificó su criterio, declarándose no competente para examinar los Tratados internacionales ratificados<sup>38</sup>.

Importancia particular, por la argumentación empleada, tuvo la Sentencia C-276 del 22 de julio de 1993. La Corte, de acuerdo con la nueva jurisprudencia, no era competente por los siguientes motivos: a) la interpretación del art. 241,

---

**38** Las primeras decisiones posteriores a la Sentencia C-027 que asumieron el criterio de la incompetencia están contenidas en los Autos n. 002 del 8 de marzo y 003 del 21 de abril de 1993, relativos a la demanda de inconstitucionalidad contra el Acta de Barahona suscrita en Cartagena el 5 de diciembre de 1991.

10 debía ser restrictiva, en aplicación del inciso inicial del mismo artículo (“en los estrictos y precisos términos de este artículo”); b) de acuerdo con el art. 9 de la Constitución, el Estado colombiano en sus relaciones internacionales asume los principios del Derecho internacional<sup>39</sup>, entre los cuales se encuentra el principio “pacta sunt servanda”.

El mismo criterio fue asumido por la Sentencia C-567 del 9 de diciembre de 1993. La Sentencia recuerda además el hecho de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y la aplicación del Derecho internacional al Concordato. Otras afirmaciones subrayan la competencia del Ejecutivo en las relaciones internacionales, el principio “pacta sunt servanda”, y la prevalencia de las normas internacionales sobre las de Derecho interno<sup>40</sup>.

---

**39** Art. 9: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho internacional aceptados por Colombia”.

**40** “El Concordato es un Tratado, en virtud del cual la Iglesia, como potestad espiritual y sujeto de Derecho internacional, y el Estado, como potestad temporal, acuerdan las bases de regulación de ciertas materias que a ambos les incumben. Por su naturaleza está sujeto, entonces, al régimen internacional e interno propio de los Tratados. Según la jurisprudencia fijada por la Corte en la Sentencia N° C-027, ella era competente para conocer del texto de esta clase de Tratados; sin embargo, después de ser admitida la presente demanda, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia N° C-276/93, abandonó la jurisprudencia en contrario, sentada en el fallo N° C-027 proferido por la Corporación el día cinco (5) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993) (...). No le corresponde a la Corte Constitucional que ejerce competencias otorgadas por el Constituyente de 1991, conocer del contenido de los Tratados, cuando ellos han sido perfeccionados antes de la promulgación de la Carta Política, como en el caso a examen (...); la consecuencia de un fallo de fondo de la Corte Constitucional, en un asunto como el que se examina, tiene por destinatario específico al Ejecutivo; y, no podría aplicarse, cuando la manifestación del consentimiento estatal hubiere sido anterior a la instancia de la revisión constitucional (...); si el control se practica fuera de la oportunidad, es decir, posteriormente, se entra en una colisión de competencias entre las dos ramas, lo que va en contra del ordenamiento jurídico, ya que éste supone la armonía y consonancia de las funciones diversas, que se ven afectadas con toda interferencia (...); el respeto a lo pactado a nivel internacional, si no va contra la integridad del Estado, genera obligaciones frente a otro sujeto de Derecho internacional, pues, en relación al extranjero, el Estado resulta ser un ser simple, un individuo (...); se entiende que se pierda la capacidad de juzgamiento interno de los Tratados ya perfeccionados, como un reflejo natural de la supranacionalidad en este tipo de convenios que comprometen a la Nación, como persona de Derecho público internacional, en un acto en el que ha perfeccionado su voluntad y en donde ningún organismo de carácter interno, ni siquiera el órgano encargado de la jurisdicción constitucional, puede entrar a revisar aquello que es ley entre las partes, siendo tales los Estados vinculados (...); la actuación del órgano jurisdiccional sólo puede recaer sobre aquello que legalmente está dispuesto como apto para ser revisado. No considera esta Corte que proceda la revisión de un acto jurídicamente superfluo, puesto que la materia sobre la cual recae, los Tratados ya perfeccionados, no puede ser afectada por decisión alguna del orden interno. Es así como sobre estos Tratados no cabe pronunciamiento de fondo y, por tanto, esta Corporación habrá de inhibirse en el presente caso” (Sentencia C-567 de 1993).

A pesar del cambio de jurisprudencia, un hecho permaneció indiscutido: el principio de la “res iudicata” constitucional<sup>41</sup>. Lo que significaba que los artículos del Concordato declarados inconstitucionales en febrero de 1993 seguían siéndolo y no era posible un nuevo pronunciamiento de la Corte sobre la misma materia.

Una cuestión diversa, pero estrechamente vinculada, es el alcance de la decisión de 1993. La misma Sentencia C-027/93 reconoció que solamente el Ejecutivo podía iniciar el proceso encaminado al abandono de obligaciones asumidas en un Tratado internacional. Entre tanto, el Tratado permanecía en vigor<sup>42</sup>.

Por su parte, la Sentencia C-225 del 5 de mayo de 1994 afirmó que el Concordato, en cuanto Tratado internacional, sigue en vigor en el ámbito internacional. Su modificación, suspensión o extinción se regula por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Sin embargo, en el ámbito interno, los artículos declarados inconstitucionales en febrero de 1993 son inaplicables<sup>43</sup>.

En 1997, con la Sentencia C-087 de ese año, la Corte Constitucional volvió a afirmar su competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad contra Tratados perfeccionados y en vigor con anterioridad a la Constitución de

---

<sup>41</sup> Cfr. el art. 243 de la Constitución, citado más arriba.

<sup>42</sup> “En lo que atañe al procedimiento obsérvase que el control constitucional no pretende injerir en una órbita del resorte exclusivo del Ejecutivo. Si bien esta Corte reconoce que a este órgano la Constitución Política le reserva la conducción y manejo de las relaciones internacionales, considera que un aspecto bien distinto es que, si en un caso dado llegare a prosperar el control y a proferirse una decisión de inexequibilidad, en virtud del respeto y observancia a la norma ‘pacta sunt servanda’, el órgano ejecutivo del Estado colombiano estaría conminado a acudir a los conductos regulares para, según un procedimiento de orden jurídico-internacional, desatar en ese ámbito el vínculo, procediendo a denunciar el Tratado” (Sentencia C-027/93). Según el art. 189, 2 de la Constitución colombiana corresponde al Ejecutivo “dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho internacional Tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

<sup>43</sup> “Es oportuno (...) precisar, que no obstante que el Concordato, como Tratado internacional, se encuentra vigente en el ámbito internacional y se rige para su enmienda, modificación, terminación y suspensión por lo previsto en las partes IV y V de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (...), en el ámbito interno, en cambio, los preceptos del mismo (...) que fueron declarados inexequibles por esta Corte en su Sentencia C-027 del cinco (5) de febrero de 1993, son inaplicables dentro del territorio nacional a partir de la fecha del citado fallo y como consecuencia de dicha declaratoria” (Sentencia C-225 de 1994).

1991. Ocurrió lo mismo con la Sentencia C-400 del 10 de agosto de 1998. El fundamento era sin embargo distinto del asumido en febrero de 1993<sup>44</sup>.

Se adopta en efecto una interpretación amplia del art. 241 de la Constitución, estableciendo que la Corte es competente en virtud del numeral 4 de este artículo, que le atribuye la competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra *todas las leyes*, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Se reconoce en primer lugar que el control establecido por el inciso 10 es de naturaleza *previa* en relación con Tratados futuros. Sin embargo, de ninguna manera se puede concluir que no exista control constitucional para los Tratados anteriores a la entrada en vigor de la Constitución. Es aquí cuando entra en juego el inciso 4, que establece la posibilidad de control sobre todas las Leyes, y también por tanto sobre aquellas que incorporan un Tratado internacional al ordenamiento interno<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Quizás es importante subrayar que estos “altibajos” en la jurisprudencia son, por un lado, la consecuencia natural del proceso de consolidación de una nueva Constitución; por otro, debe tenerse en cuenta que las modificaciones de criterio dependieron también de cambios en la composición de la misma Corte Constitucional. Corresponden efectivamente a la entrada y/o salida de Magistrados con opiniones diversas, que conformaron mayorías -casi siempre de estrecho margen- con criterios distintos.

<sup>45</sup> “Así, del hecho de que el ordinal 10 expresamente consagre una revisión constitucional previa para todos los nuevos Tratados que Colombia pretenda ratificar, una vez en vigor la Constitución de 1991, en manera alguna podemos inferir que la Carta ha excluido el control sobre los Tratados preconstituyentes por vía de demanda ciudadana, cuando todo Tratado, para poder ser incorporado al ordenamiento colombiano, requiere ser aprobado mediante Ley, y a la Corte se le atribuyó, en el ordinal 4º del mismo artículo 241, la facultad de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra todas las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación” (Sentencia C-400/98). En relación con este planteamiento, no carece de interés la opinión expresada por A. López Michelsen, expresidente de Colombia y conocido especialista de Derecho constitucional (como se recordó más arriba, a él le correspondió sancionar la Ley aprobatoria del Concordato): “Si de una cuestión jurídica se trata (...) el meollo de la cuestión reside en saber si el Concordato es un Tratado público, como yo lo creo, o una Ley de la República. Si lo primero, indudablemente el Tratado prevalece sobre la legislación interna en virtud de la Convención de Viena sobre el régimen de los Tratados públicos. En cambio si es una Ley ordinaria es evidente que puede ser tachada de inexecutable por contrariar disposiciones de la Carta. Yo creo que el Concordato es un Tratado público ‘sui generis’, pero incorporado por la propia Ley colombiana al régimen de los Tratados públicos. No de otro modo se explicaría el que para su aprobación se siguieran todos los pasos constitucionales propios de los Tratados públicos, desde la negociación hasta el canje de ratificaciones, como se ha hecho tradicionalmente en Colombia. Entre estas formalidades se cuenta la aprobación del Tratado por medio de una Ley de la República cuyo contenido material no es otro que el texto mismo del Concordato. Decir que lo que se demanda es la Ley, para poder cuestionar la constitucionalidad del Concordato, es atribuirle a esta ritualidad un carácter que no tiene y que se asemeja por ciertos aspectos a lo que se conoce en Derecho como un acto condición,

En conclusión, de acuerdo con el razonamiento de la Corte, se debe hablar de dos formas complementarias de control de constitucionalidad sobre Leyes aprobatorias de Tratados internacionales. Por un lado, el control establecido por el inciso 10 del art. 241, que se refiere a la revisión automática de Tratados futuros; por otro, el control del inciso 4, aplicable a todas las Leyes, y por tanto a aquellas relativas a Tratados ratificados, tanto por motivos de forma como de contenido<sup>46</sup>.

El argumento definitivo deriva de la necesidad de salvaguardar un principio fundamental: la integridad y la prevalencia de la Constitución sobre cualquier otra norma. La interpretación que se hace del art. 241 es la consecuencia de este principio<sup>47</sup> y significa la competencia de la Corte sobre cualquier Ley, incluso cuando se trate de Tratados internacionales perfeccionados<sup>48</sup>.

---

es decir, aquel que no crea sino que pone en vigencia una disposición anterior (...). Ahora bien, Colombia ratificó la Convención de Viena sobre los Tratados el 10 de abril de 1985. Dicho instrumento obliga a los Estados signatarios a supeditar su legislación interna a los Tratados internacionales (...). La demanda de inconstitucionalidad de que nos estamos ocupando sólo podría tener viabilidad en el caso hipotético de que, o no hubiéramos suscrito la Convención de Viena, o que, al suscribirla, hubiéramos hecho la reserva consistente en que la vigencia del Tratado dependería de su constitucionalidad en opinión de la Corte Suprema de Justicia. Semejante reserva constituiría un exabrupto y comprometería indefinidamente la estabilidad de los Tratados públicos suscritos por Colombia, aparte de que no existen las reservas de semejante índole en este campo. Por sobre todo, abona esta interpretación la circunstancia de que la propia Constitución de 1991 adoptó la revisión del texto de los Tratados por la Corte antes del canje de ratificaciones con el propósito de conjurar este género de conflictos y cuando el procedimiento a adoptar, de acuerdo con la misma Convención, es el de la denuncia o renegociación de los Tratados públicos, camino que sabiamente ha escogido la Cancillería Colombiana para actualizar el Concordato frente a nuestra Carta Política. Argumentar, como lo han hecho algunos críticos, acerca de los excesivos privilegios de la Iglesia con respecto a las exigencias tributarias o a los cursos de religión no obligatorios en el pensum escolar es salirse del terreno jurídico para colocarse en esferas emocionales ajenas al Derecho. Es lo mismo que ocurre con la supuesta igualdad entre todas las religiones. Claro está que todas ellas constituyen un factor de estabilidad social, en la medida en que sostienen ciertos principios morales de general aceptación; pero, desde el punto de vista jurídico, la única Iglesia que tiene un vínculo contractual con el Estado es la Iglesia Católica. Otras religiones, por respetables que sean, no tienen ni pueden tener la misma situación contractual. Para ello se necesitaría tener personería jurídica internacional y la única que la tiene en el mundo es la Iglesia Católica, tras una secular relación entre la Iglesia y el Estado" (A. LÓPEZ MICHELSEN, *Carta al Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia*, S. E. Pedro Rubiano Sáenz (20 de agosto de 1992). Publicada en *El Espectador*, Bogotá, 23 de agosto de 1992, p. 13A).

<sup>46</sup> "El artículo 241 estatuyó dos controles complementarios sobre las leyes aprobatorias de Tratados, de la siguiente manera: en virtud del ordinal 10, y hacia el futuro, una revisión automática de todo nuevo proyecto de Tratado y, en virtud del ordinal 4 y hacia el pasado, un control por vía de demanda ciudadana sobre las leyes aprobatorias de Tratados perfeccionados, tanto sobre su contenido como sobre su forma" (Sentencia C-400/98).

<sup>47</sup> "La función de este tribunal es preservar la supremacía e integridad de la Constitución, por lo cual, cuando existen dudas sobre el alcance de una de las competencias consagradas en

Entre las consecuencias de este planteamiento, señaladas por la misma Sentencia, se pueden recordar las siguientes:

a) "En el plano interno, la supremacía de la Carta implica que un Tratado contrario a la Constitución debe ser inaplicado por las autoridades, en virtud del mandato perentorio del artículo 4º superior";

b) "Como Colombia respeta el principio 'pacta sunt servanda', en estos eventos de Tratados inconstitucionales, es deber de las autoridades políticas modificar el compromiso internacional de nuestro país a fin de ajustarlo a la Carta, o reformar la Constitución para adecuarla a nuestras obligaciones internacionales";

c) "En virtud del principio 'pacta sunt servanda', que encuentra amplio sustento en la Carta (CP art. 9º) (...) es deber de los operadores jurídicos aplicar las normas internas distintas de la Constitución de manera que armonicen lo más posible con los compromisos internacionales suscritos que tiene el país (...)";

d) "Una declaratoria de inconstitucionalidad de la ley aprobatoria de un Tratado no afecta el vínculo internacional como tal, pues frente al Derecho internacional esa Sentencia no tiene ninguna validez jurídica sino que es un mero aspecto fáctico a ser considerado para evaluar si el Estado está o no cumpliendo sus compromisos internacionales (...). En efecto, para la jurisprudencia y la doctrina internacionales, el fallo de un tribunal que anule internamente un Tratado o su ley aprobatoria es considerado un mero "hecho", que si bien tiene implicaciones jurídicas, pues puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado, en manera alguna afecta la validez internacional del Tratado como tal".

De acuerdo con la jurisprudencia colombiana de los últimos años se puede afirmar, en síntesis, lo siguiente:

a) En virtud del principio de la "cosa juzgada constitucional" la Sentencia C-027 de 1993 no es revisable. Puede cambiar, como de hecho ha cambiado, la

---

el artículo 241 superior, es natural que se prefiera aquella interpretación que mejor permita la guarda de la supremacía de la Carta" (Id.).

**48** "Debe concluirse que, salvo que exista ya cosa juzgada, esta Corporación es competente para conocer de fondo de las demandas ciudadanas contra leyes aprobatorias de Tratados, incluso si éstos se encuentran perfeccionados" (Id.).

jurisprudencia sobre la aplicación del art. 241 de la Constitución, pero el fallo concreto sobre inconstitucionalidad de algunos artículos del Concordato sigue en pie.

b) Los artículos del Concordato declarados inconstitucionales son inaplicables en Colombia en virtud del principio de la supremacía de la Constitución. No obstante, hacen parte de un Tratado vigente en el orden internacional. La inquietud evidente es “cómo puede estar vigente el Tratado si no es aplicable en el país, por ser inexecutable la Ley que lo aprobó. En otras palabras, cómo puede un Tratado estar en vigor y no ser aplicado”<sup>49</sup>.

c) Es obligación del Ejecutivo proceder a la reforma del Concordato para adecuarlo a la Constitución, y restablecer de este modo la armonía entre el orden interno y el orden internacional.

Por otra parte, durante los últimos años, instancias diversas del Gobierno colombiano han insistido en que el Concordato sigue plenamente vigente, también en el orden interno, mientras no se cumpla el proceso de revisión o modificación de acuerdo con las normas del Derecho internacional. Con otras palabras, el alcance de la Sentencia de 1993 no habría sido el de decretar la directa e inmediata inaplicabilidad interna de los artículos declarados no conformes con la Constitución, “sino más bien de *declarar* su incompatibilidad con la misma; declaración que implica el requerimiento al poder ejecutivo de que ponga en marcha los mecanismos establecidos para reformar el Tratado en cuestión, reportándolo al orden constitucional”<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> VÁZQUEZ CARRIZOSA, *El Concordato de 1973 de Colombia con la Santa Sede ante el Derecho internacional y la Constitución de 1991*, cit., p. 147.

<sup>50</sup> MARTÍN DE AGAR-URIBE BLANCO, *Concordato y jurisprudencia constitucional en Colombia*, cit., p. 640. Los autores recuerdan algunas resoluciones y tomas de posición en este sentido por parte de distintos organismos del Estado: Concepto del Procurador General de la Nación n. 208 del 7 de junio 1993; Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores M 1339 del 2 de mayo 1994; Concepto de la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República, n. 7779, del 24 de noviembre 1993. La Conferencia Episcopal de Colombia también se pronunció en su momento (“Declaración” del 19 de febrero de 1993): “Afirmamos que el Concordato de 1973 está en vigor en todas sus partes, puesto que su nulidad, terminación, denuncia o suspensión no ha sido alegada por una Alta Parte contratante en aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esta Convención rige el Concordato en todos sus efectos. Por tanto, el mismo obliga a las partes -Estado colombiano y Santa Sede- y debe continuar siendo cumplido por ellas de buena fe” (en [http://www.cec.org.co/img\\_upload/646f63756d656e746f732d2d2d2d2d/1993\\_Sentencia\\_027\\_sobre\\_Concordato.doc](http://www.cec.org.co/img_upload/646f63756d656e746f732d2d2d2d2d/1993_Sentencia_027_sobre_Concordato.doc)). Según Monroy Cabra, “a pesar de la Sentencia que declaró

## V. CONCORDATO Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ECLESIAÍSTICO COLOMBIANO

Al margen de las distintas interpretaciones que puedan ofrecerse sobre el alcance de la Sentencia C-027 de 1993, es indudable que la Constitución de 1991 introdujo en el ordenamiento colombiano modificaciones sustanciales en relación con los principios rectores de las relaciones entre el Estado y las iglesias. Para empezar, aunque parezca obvio, se habla en plural. Ya no se considera como único interlocutor a la Iglesia Católica: se trata en cambio de “las iglesias”, de “las confesiones”, dando por sentado el hecho de la pluralidad religiosa y la presencia como nuevos interlocutores de otros sujetos religiosos.

En buena parte los cambios de 1991 fueron la consecuencia de esta circunstancia: la pluralidad religiosa como hecho social relevante. El fenómeno del crecimiento de las confesiones de origen protestante, “evangélico”, o “cristiano”, en efecto, junto con una mayor sensibilidad ante las exigencias de la libertad religiosa -consecuencia también de la distinta realidad sociológica- no podía dejar de tener consecuencias en el terreno del Derecho Eclesiástico.

Es claro que la preocupación de fondo de la Sentencia C-027/93, en sí misma razonable, está relacionada directamente con el principio de igualdad entre las confesiones. Aunque es muy discutible el modo usado por la Sentencia para aplicar en concreto este principio -sus argumentos se mueven frecuentemente en la línea del “dar a todos lo mismo”, sin las distinciones necesarias y oportunas-, en esta materia los cambios introducidos por la Constitución de 1991 son elocuentes: de la fórmula de la Constitución de 1886 (“la Religión Católica,

---

parcialmente inexecutable la Ley 20 de 1974, el Concordato de 1973 sigue vigente internacionalmente por cuanto no ha terminado por ninguna de las causas establecidas en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. La única solución es la renegociación del Concordato entre Colombia y la Santa Sede. Colombia no puede incumplir el Concordato de 1973 por cuanto ello comprometería su responsabilidad internacional” (MONROY CABRA, *Análisis de la jurisprudencia constitucional en materia de Tratados Públicos en la Constitución de 1886 y en la de 1991*, cit., pp. 52-53). En la doctrina colombiana sobre el tema puede verse también L. C. SÁCHICA, *La Corte Constitucional y su jurisdicción*, Temis, Bogotá 1993; G. CAVELIER, *Régimen jurídico de los Tratados internacionales en Colombia*, 3, Legis, Bogotá 2000.

Apostólica y Romana es la de la nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social”)<sup>51</sup> se pasa al actual art. 19: “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual y colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

Nada dice la Constitución sobre el modo de aplicar el principio de igualdad en las relaciones institucionales con las iglesias. En la evolución de los años siguientes se tiene sin embargo presente -no podía ser de otra manera- el tipo de relación que hasta entonces se había mantenido con la Iglesia Católica. Esta relación, con una tradición de más de un siglo, tenía un punto de referencia muy concreto: el Concordato.

En 1994 se promulgó la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (Ley 133 de 1994). Su texto busca “desarrollar el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política”<sup>52</sup>. El principio de cooperación<sup>53</sup> con las iglesias queda plasmado en su art. 2, inciso 2: “El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”.

---

**51** El art. I del Concordato de 1973 es un reflejo de la Constitución entonces vigente: “El Estado, en atención al tradicional sentimiento católico de la Nación colombiana, considera la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional”. Este artículo no fue declarado inconstitucional en 1993, puesto que lo que hace sencillamente es reconocer un hecho.

**52** Mediante las *Leyes Estatutarias* (cfr. Constitución Política, art. 152), el Congreso de la República regula, entre otros temas, lo relacionado con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Su aprobación, modificación o derogación exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y debe efectuarse dentro de una sola legislatura. Requiere además la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, del respectivo proyecto de Ley (cfr. Constitución Política, art. 153). Las Leyes Estatutarias poseen por tanto una particular jerarquía, inferior solamente a la Constitución.

**53** Sobre los principios del Derecho Eclesiástico colombiano vigente cfr. V. PRIETO, *Libertad religiosa y confesiones. Derecho Eclesiástico del Estado Colombiano*, Ed. Temis-U. de La Sabana, Bogotá 2008., especialmente pp. 120-136.

Complemento del art. 2 es el art. 15 de la misma Ley Estatutaria: “El Estado podrá celebrar con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 6, en el inciso segundo del artículo 8 del presente Estatuto, y en el artículo 1 de la Ley 25 de 1992. Los Convenios de Derecho Público Interno estarán sometidos al control previo de legalidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y entrarán en vigencia una vez sean suscritos por el Presidente de la República”<sup>54</sup>.

De este modo el Estado colombiano acoge la posibilidad de Convenios o Acuerdos, como cauce institucional en sus relaciones con las iglesias. Se apunta por tanto, para todas las confesiones que cumplan los requisitos legales<sup>55</sup>, en la línea del sistema pacticio. En esta opción tuvo sin duda influencia la relación hasta entonces mantenida con la Iglesia Católica a través de Concordatos. No se trató sin embargo solamente de una cuestión de “mimetismo” (imitar lo conocido extendiéndolo a todos): refleja la tradición colombiana de entender las relaciones con la Iglesia Católica en términos de bilateralidad. Como consecuencia, se extendió a todas las confesiones un principio siempre presente en las relaciones de la Iglesia Católica con las autoridades políticas, que en el caso colombiano se ha plasmado en los dos Concordatos que conoce su historia<sup>56</sup>.

En el nuevo Derecho Eclesiástico colombiano el sistema pacticio se integra en una legislación común amplia -cuyo punto de partida es la Constitución y la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa-, aplicable a todas las confesiones religio-

---

<sup>54</sup> Los literales d) y g) del art. 6 de la Ley 133/94 se refieren a asuntos matrimoniales y a la enseñanza religiosa; el inciso 2 del art. 8 trata de la asistencia religiosa en cuarteles militares y en centros asistenciales y penitenciarios; el art. 1 de la Ley 25 de 1992 regula el reconocimiento de efectos civiles de los matrimonios religiosos.

<sup>55</sup> La reglamentación oportuna se contiene en el Decreto 782 de 1995. Texto en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3447>.

<sup>56</sup> La fuerza de esta tradición se manifestó también en el hecho de que, a la hora de definir las opciones fundamentales en materia de relaciones Iglesia-Estado, no se haya seguido el camino separatista. No han faltado sin embargo posturas apoyadas en argumentos laicistas que han propugnado la eliminación del Concordato. Es el caso del libro de P. P. CAMARGO, *El estado laico en Colombia: fin del Concordato con la Santa Sede*, Librería Jurídica Wilches, Bogotá 1995.

sas. El Concordato, que en el sistema anterior podía considerarse como un instrumento en cierto sentido "aislado" (por su carácter único y por su condición de Tratado internacional), al mismo tiempo que ha servido como punto de referencia para extender la posibilidad de pactos a otras confesiones, ha quedado integrado formalmente dentro del nuevo sistema de Derecho común, de obligatorio cumplimiento para todos. Se superan así las posibles críticas de "legislación privilegiada" y, al mismo tiempo, queda abierta la posibilidad de futuros desarrollos de la normativa concordataria dentro de un marco jurídico general que permite compaginar la igualdad con la diversidad.

El Estado colombiano considera además que las relaciones con las principales iglesias y confesiones se mueven en el ámbito del Derecho Público, y así lo reflejan los dos posibles tipos de pactos previstos: de Derecho Público Externo e Interno.

Al respecto se lee en la Sentencia de la Corte constitucional que examinó el proyecto de Ley Estatutaria de Libertad Religiosa: este sistema "presupone la admisión de un régimen especial, diferente del resto de los regímenes que regulan las demás libertades públicas, las sociedades, las asociaciones y las demás personas jurídicas. Por tanto, no resultan extrañas al tema que se examina, cuestiones específicas como las de los Convenios de Derecho Público interno que puede celebrar el Estado con las Iglesias y confesiones religiosas o los de la personería jurídica, para efectos del reconocimiento de una religión o confesión religiosa en nuestro ordenamiento, lo cual las habilita para participar en esferas de la vida íntima y social de las personas y en asuntos de incumbencia pública, como lo son el estado civil, sus vicisitudes y desarrollos judiciales, y otras de interés público como la formación de profesionales de la difusión, propagación, proselitismo y enseñanza religiosa, el registro público de entidades religiosas y los diversos derechos especiales y los comunes que les corresponden a las Iglesias. Igualmente a la regulación legal de la libertad de religión y de cultos, se vinculan temas como los de los beneficios tributarios

locales para las Iglesias y confesiones, su autonomía, el valor de las decisiones de los tribunales eclesiásticos, entre otros”<sup>57</sup>.

Estas consideraciones, aplicables a todos los posibles Convenios, confirman lo contenido en el art. I del Concordato: el Estado “considera la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional”. La novedad evidente es que estos calificativos se aplican actualmente no sólo a la Iglesia Católica, sino a todas las confesiones, en un contexto de visión positiva y amistosa del fenómeno religioso en la vida social.

En aplicación del art. 15 de la Ley Estatutaria el Decreto 354 de 1998 (febrero 19) aprobó el *Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no Católicas*, suscrito en Bogotá el 2 de diciembre de 1997. Es el único Convenio suscrito hasta la fecha<sup>58</sup>. Su negociación fue llevada a cabo por el Ministerio del Interior, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 782 de 1995. El concepto favorable del Consejo de Estado, con pocas observaciones, había sido emitido con fecha 28 de octubre de 1997<sup>59</sup>.

Basta una lectura del Convenio para concluir que su articulado sigue de cerca las materias clásicas contenidas en los Acuerdos con la Iglesia Católica, y particularmente en el Concordato de 1973, en el afán de “extender” a las con-

---

<sup>57</sup> Sentencia C-088 de 1994. En otro momento afirma la misma Sentencia: “Razones de orden histórico y de la propia naturaleza de la libertad religiosa, imponen que, con ocasión de la celebración de convenios entre el poder público y las Iglesias o confesiones religiosas, no resulte incompatible que estos contratos sean calificados como de Derecho Público. Calificación que conforme a la Carta, realiza en el presente caso el legislador. Cuando interviene el poder público en un acuerdo de voluntades como el comentado, en principio, y como un privilegio para éste, se califica por el legislador de público dicho convenio; porque según la sabiduría del legislador, en este tipo de convenios está comprometido el interés general”.

<sup>58</sup> El texto del Decreto puede verse en [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/1998/febrero/19/dec354191998.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/febrero/19/dec354191998.pdf).

<sup>59</sup> El Convenio se extiende a las siguientes Entidades: Concilio de las Asambleas de Dios de Colombia, Iglesia Comunidad Cristiana Manantial de Vida Eterna, Iglesia Cruzada Cristiana, Iglesia Cristiana Cuadrangular, Iglesia de Dios en Colombia, Casa sobre la Roca-Iglesia Cristiana Integral, Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, Denominación Misión Panamericana de Colombia, Iglesia de Dios Pentecostal Movimiento Internacional en Colombia, Iglesia Adventista del Séptimo Día de Colombia, Iglesia Wesleyana, Iglesia Cristiana de Puente Largo, y Federación Consejo Evangélico de Colombia (Cedecol), todas ellas con personería jurídica especial expedida por el Ministerio del Interior.

fesiones que lo suscriben lo mismo que se reconoce a la Iglesia Católica<sup>60</sup>. Los temas regulados son el matrimonio (arts. I-VI ), educación religiosa y libertad de enseñanza (arts. VII-XIII); asistencia religiosa a miembros de la Fuerza Pública y en centros penitenciarios y carcelarios (arts. XIV-XVIII); lugares de culto (arts. XIX-XX); programas de asistencia social (art. XXI).

Nuevamente podría hablarse de “mimetismo”, o de extensión igualitarista, reflejo del deseo de eliminar cualquier forma de desigualdad entre las confesiones, real o aparente. En una visión más amplia y positiva, sin embargo, el elenco de materias del párrafo anterior no hace sino reflejar los asuntos en los que cualquier confesión religiosa, con un mínimo de estructura y organización, desea legítimamente hacerse presente y colaborar con las autoridades públicas.

En conclusión, el “espejo” del Concordato ha servido para abrir a todos el camino hacia un adecuado reconocimiento y promoción del derecho de libertad religiosa. Se confirma al mismo tiempo que las materias concordatarias, con las modificaciones que las circunstancias aconsejen en cada caso, son expresión concreta de libertad religiosa y pueden en consecuencia -con los ajustes necesarios según la naturaleza de cada confesión- extenderse a todos.

El desarrollo normativo de los últimos años ha contribuido también de algún modo a consolidar el mismo Concordato. En efecto, como se ha recordado, una de las preocupaciones principales de la Sentencia C-027 de 1993 giraba en torno a la igualdad y buena parte de los artículos declarados inconstitucionales lo fueron precisamente porque se reconocían a la Iglesia Católica determinadas situaciones jurídicas a las que no tenían acceso las demás confesiones. Es claro que las posibles inquietudes sobre la igualdad quedan superadas cuando se reconoce a todos lo mismo. Es lo que ha ocurrido con la legislación y la jurisprudencia posteriores a 1991<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Desde el punto de vista de la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha recordado en una reciente Sentencia (C-094 de 2007) que se ha asumido la “línea jurisprudencial claramente orientada a extender a otras iglesias y confesiones religiosas algunos beneficios que el legislador ha establecido a favor de la Iglesia Católica o de sus miembros”.

<sup>61</sup> Esta evolución no se ha limitado a las materias concordatarias. Como consecuencia de la tradicional presencia de la Iglesia Católica en la vida del país, existían toda una serie de normas que de una u otra manera tocaban aspectos religiosos en clave “católica”. En los úl-

Como consecuencia ya no se mira con recelo el contenido de normas concordatarias consideradas en su momento como “conflictivas” desde el punto de vista de la igualdad, ni se discute su validez jurídica, por cuanto esas disposiciones han entrado a formar parte de la legislación ordinaria, aplicable a todas las confesiones y obviamente a la Iglesia Católica. Dicho de otro modo, el “punto de apoyo” ya no es solamente un Tratado internacional cuya fuerza jurídica se discute, sino el Derecho común.

Lo anterior tiene un interés particular en relación con las materias del Concordato declaradas inconstitucionales en 1993. Como se verá con cierto detalle en el apartado siguiente, la mayoría de las disposiciones no conformes con la Constitución se han seguido aplicando pacíficamente. En muchos casos, debido precisamente a que su contenido ha entrado a formar parte de la legislación ordinaria.

## **VI. ESTADO ACTUAL DE LAS DISPOSICIONES CONCORDATARIAS**

Sin pretender un análisis exhaustivo del estado actual de todas las disposiciones contenidas en el Concordato, para mayor claridad se expondrá en un primer momento la situación de los artículos declarados inconstitucionales y, a continuación, el estado de las normas sobre las que no existe duda alguna en cuanto a su vigencia.

---

timos años se han modificado esas normas invocando el principio de igualdad. Es el caso, por ejemplo, de la atención espiritual de personas en establecimientos penitenciarios. El art. 152 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) dispuso que “Los internos de los centros de reclusión gozarán de libertad para la práctica del culto religioso, sin perjuicio de las debidas medidas de seguridad”. Fue reglamentado con el Decreto 1519 de 1998, que garantiza la asistencia religiosa de los internos, sea cual fuere su confesión religiosa. Otro ejemplo: de acuerdo con el art. 1022 del Código Civil, el confesor en la última enfermedad no puede recibir herencia o legado alguno, ni puede ser (art. 1068, 16) testigo en el testamento solemne del causante. La Sentencia C-266 de 1994 extendió su alcance a los ministros de otras confesiones que estén en análogas circunstancias. Lo mismo ocurrió con la expresión “iglesia parroquial” del inciso segundo del art. 1022 del Código Civil: la Sentencia C-094 de 2007 precisó que el significado de esa expresión no se reduce al lugar de culto de la confesión católica, sino al de cualquier iglesia o confesión religiosa entendida en un ámbito territorial específico, conforme a la organización interna que determine libremente la respectiva comunidad religiosa.

## 1. *NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONALES*

### 1.1. *Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas*

De acuerdo con el art. XVII del Concordato, declarado inconstitucional, “La atención espiritual y pastoral de los miembros de las Fuerzas Armadas se ejercerá por medio de la Vicaría Castrense, según normas y reglamentos dictados al efecto por la Santa Sede, de acuerdo con el Gobierno”. Para la Corte Constitucional “el Concordato está limitando el derecho fundamental a la libertad de cultos y de religión que tienen los militares en servicio activo de las fuerzas armadas y de paso, está determinando una discriminación frente a las demás creencias e iglesias que existen en Colombia” (Sentencia C-027/93).

El art. 6 de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa reconoció el derecho de toda persona a “recibir asistencia religiosa de su propia confesión en donde quiera que se encuentre y principalmente en los lugares públicos de cuidados médicos, en los cuarteles militares y en los lugares de detención”. En el art. 8 se dispuso que “para la aplicación real y efectiva de estos derechos, las autoridades adoptarán las medidas necesarias que garanticen la asistencia religiosa ofrecida por las iglesias y confesiones religiosas a sus miembros, cuando estos se encuentren en establecimientos públicos docentes, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia”.

Con fundamento en estas normas la actividad del Obispado Castrense ha venido desarrollándose sin dificultad. Al mismo tiempo, la posibilidad efectiva de atención espiritual de los militares por parte de otras iglesias quedó plasmada, para las confesiones que lo suscribieron, en el Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997 (art. XIV): “Las Entidades Religiosas parte del presente Convenio, podrán prestar asistencia espiritual y pastoral cristiana no católica a los miembros de la Fuerza Pública y a las personas que ingresen a centros educativos, hospitalarios, asistenciales y carcelarios del Estado que la soliciten. La asistencia religiosa cristiana no católica, será dispensada por los Ministros de culto designados por las Entidades Religiosas parte y a ellos se les prestará la colaboración precisa para que puedan desempeñar sus funciones en iguales condiciones que los Ministros de culto de otras Entidades Religiosas, reconocidas oficialmente por el Estado colombiano. La forma como se pactará

la asistencia religiosa cristiana no católica deberá ser coordinada con la respectiva autoridad”<sup>62</sup>.

### *1.2. Clases de religión en la escuela pública y financiación de escuelas católicas*

Para la Corte, en relación con el art. XII del Concordato, “lo que se censura frente al nuevo Estatuto Constitucional, es que compulsivamente sea esa la única enseñanza que deba impartirse en los centros educativos del Estado, sin que se dé opción al alumnado de recibir la de su propia fe, o de no recibir ninguna. Dentro de la reglamentación legal que habrá de expedirse al efecto, a la Iglesia Católica habrá de dársele el espacio religioso en los establecimientos del Estado, lo mismo que a las demás religiones, dejando en todo caso en libertad a los estudiantes que no quieran recibir instrucción religiosa alguna, con lo cual se conseguiría colocar en el mismo plano de igualdad a todas las confesiones pues se satisfaría el interés religioso de los estudiantes según sus propias creencias y no se obligaría a nadie a recibir cátedra religiosa”<sup>63</sup>.

La Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (art. 6, h) enumeró, entre los derechos de toda persona, el de “elegir para sí y los padres para los menores o los incapaces bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral según sus propias convicciones. Para este efecto, los establecimientos docentes ofrecerán educación religiosa y moral a los educandos de acuerdo con la enseñanza de la religión a la que pertenecen, sin perjuicio de su derecho de no ser obligados a recibirla. La voluntad de no recibir enseñanza

---

<sup>62</sup> Está abierta la cuestión de la atención espiritual adecuada de las confesiones sin pacto, a las que se aplica solamente el marco jurídico general contenido en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa.

<sup>63</sup> Llama poderosamente la atención que la Corte, en su análisis, no haya tenido en cuenta lo establecido en el canje de instrumentos de ratificación del Concordato, que explícitamente excluye de la educación religiosa católica a quienes pidan la oportuna dispensa. Más en general, resulta obvio que la norma concordataria tiene como destinatarias a las familias católicas. Lo que pudiera ocurrir con personas pertenecientes a otras confesiones no era, ni podía ser, objeto de las disposiciones del Concordato. Tampoco resulta lícito concluir que, por el solo hecho de existir cursos de religión católica, todos los alumnos están obligados a cursarlos. En cualquier caso, las inquietudes de la Corte en relación con la igualdad de todas las confesiones quedaron resueltas al año siguiente (1994) con la expedición de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa.

religiosa y moral podrá ser manifestada en el acto de matrícula por el alumno mayor de edad o los padres o curadores del menor o del incapaz”.

A su vez, el art. 23, numeral 6, de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) indica entre las áreas obligatorias y fundamentales de la educación básica (que, de acuerdo con el art. 31, son las mismas en la educación media) la educación religiosa. En Parágrafo se añade que “La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla”<sup>64</sup>.

El Convenio de 1997 con algunas entidades religiosas no católicas trata ampliamente acerca del derecho a recibir educación religiosa (arts. VII-XIII).

De acuerdo con el art. XI del Concordato “A fin de hacer más viable el derecho que tienen las familias de escoger libremente centros de educación para sus hijos, el Estado contribuirá equitativamente, con fondos del presupuesto nacional, al sostenimiento de planteles católicos”. Además de los conocidos argumentos en relación con la igualdad de todas las confesiones, la norma citada fue declarada inexecutable por ser contraria al art. 355, 1 de la Constitución (“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”).

No obstante, la Corte Constitucional indicó que esto no impide que “que la religión católica en igualdad de condiciones con otras confesiones religiosas debidamente reconocidas como tales por el Estado colombiano, pueda celebrar con éste, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con recursos de los respectivos presupuestos, contratos “con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Pla-

---

<sup>64</sup> Se insiste en el art. 24: “Se garantiza el derecho a recibir educación religiosa; los establecimientos educativos la establecerán sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia, libertad de cultos y el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, así como del precepto constitucional según el cual en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. En todo caso la educación religiosa se impartirá de acuerdo con lo establecido en la ley Estatutaria que desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos”.

nes Seccionales de Desarrollo y según la reglamentación de la materia por el Gobierno Nacional" (art. 355, 2 de la Constitución).

### *1.3. Educación contratada*

El art. XIII del Concordato, también declarado inconstitucional en 1993, establece que "Como servicio a la comunidad en las zonas marginadas, necesitadas temporalmente de un régimen canónico especial, la Iglesia colaborará en el sector de la educación oficial mediante contratos que desarrollen los programas oficiales respectivos y contemplen las circunstancias y exigencias específicas de cada lugar. Tales contratos celebrados con el Gobierno Nacional se ajustarán a criterios previamente acordados entre ésta y la Conferencia Episcopal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo VI".

El art. 200 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) extendió a todas las confesiones la posibilidad prevista en el Concordato: "El Estado podrá contratar con las iglesias y confesiones religiosas que gocen de personería jurídica, para que presten servicios de educación en los establecimientos educativos (...)".

En normas sucesivas (Decretos 4313 de 2004, 238 y 2085 de 2005) se reglamentó la materia. Recientemente, el Decreto 2355 de 2009 derogó las normas anteriores, manteniendo el mismo criterio: todas las confesiones que cumplan los requisitos de Ley pueden contratar con el Estado (cfr. art. 17).

De acuerdo con el art. 18 de la última norma citada, "Para los efectos del presente decreto las expresiones iglesia y confesión religiosa comprenden también a las entidades que estas hayan erigido o fundado y que gocen de reconocimiento jurídico ante el Estado, lo mismo que las congregaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones o asociaciones de ministros". Las iglesias o confesiones interesadas deberán cumplir los requisitos de contar con personería jurídica, y demostrar experiencia e idoneidad en la dirección y administración de establecimientos educativos o en la prestación del servicio educativo organizado por particulares (cfr. art. 19).

#### *1.4. Fuero penal*

Las normas concordatarias respectivas afirman lo siguiente: "Art. XIX: Continuarán deferidas a los Tribunales del Estado las causas civiles de los clérigos y religiosos y las que se refieren a la propiedad y derechos temporales de las personas jurídicas eclesiásticas, como también los procesos penales contra aquellos por contravenciones y delitos ajenos al ministerio eclesiástico, sancionados por las leyes de la República. Se exceptúan, sin embargo, los procesos penales contra los Obispos y quienes están asimilados a éstos en el derecho eclesiástico, que son de competencia exclusiva de la Sede Apostólica"; "Art. XX. En caso de procesos penales contra clérigos y religiosos, conocerán en primera instancia, sin intervención de jurado, los Jueces Superiores o quienes los reemplacen y en segunda, los Tribunales Superiores. Al iniciarse el proceso se comunicará el hecho al Ordinario propio, el cual no pondrá obstáculo al procedimiento judicial. Los juicios no serán públicos. En la detención y arresto, antes y durante el proceso, no podrán aquellos ser reclusos en cárceles comunes, pero si fueren condenados en última instancia se les aplicará el régimen ordinario sobre ejecución de las penas".

En la Sentencia C-027/93 se afirmó que "que no existe fundamento constitucional que ampare esa especie de inmunidad en favor de los obispos y similares por asuntos penales, estableciéndose una competencia exclusiva a la cual entonces también tendrían derecho a acceder los altos miembros de las demás iglesias existentes en el país. Fuera de que quedarían sustraídas esas personas eclesiásticas de la jurisdicción del Estado, siendo que a ésta deben estar sometidos todos los residentes del país. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación precisa que debe declararse inconstitucional la parte de este artículo que dice "Se exceptúan, sin embargo, los procesos penales contra los obispos y quienes están asimilados a éstos en el derecho eclesiástico, que son de competencia exclusiva de la Sede Apostólica".

En relación con el art. XX, afirmó la Corte: "El establecimiento de normas especiales de procedimiento penal para el juzgamiento de clérigos y religiosos instituye un tratamiento preferencial frente a los demás procesados. La Iglesia

como institución Social y Pastoral, se sustrae así a la soberanía del Estado y por ello, es inconstitucional el texto concordatario”.

A pesar de la insinuación de la Corte acerca de la posibilidad de extender el mismo tratamiento a “los altos miembros de las demás iglesias existentes en el país”, en esta materia no se ha dado una evolución análoga a la indicada en los apartados anteriores. La discusión se ha mantenido por tanto en el ámbito de la vigencia y aplicabilidad de las normas concordatarias, en cuanto parte de un Tratado internacional.

Desde el año 1994, en Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores, se afirmó la vigencia de lo establecido en el Concordato<sup>65</sup>. En los años sucesivos se ha mantenido la misma postura, por parte del Gobierno. En la legislación ordinaria, en cambio, se ha pasado de un reconocimiento inicial expreso del Concordato a normas de procedimiento penal que no incluyen referencia alguna a situaciones de excepción para Obispos, sacerdotes y religiosos<sup>66</sup>.

No obstante, en las muy escasas ocasiones en las que se han presentado denuncias penales contra Obispos, aunque han salido a relucir las normas concordatarias, las denuncias no han prosperado por otros motivos<sup>67</sup>.

En el caso de sacerdotes y religiosos se ha venido aplicando la legislación ordinaria, sin tener en cuenta las normas concordatarias.

---

<sup>65</sup> Se trata de la Nota M 1339 de 2.V.1994, en respuesta a la Nota de la Secretaría de Estado de la Santa Sede 9215/93 RS de 11.XII.1993, en la que se protestaba por la posibilidad de eliminación de la inmunidad penal de los Obispos. Cfr. al respecto MARTÍN DE AGAR-URIBE BLANCO, *Concordato y jurisprudencia constitucional en Colombia*, cit., pp. 641-643.

<sup>66</sup> Con el Decreto-Ley 2700 de 1991 (noviembre 30) se expidió el Código de Procedimiento Penal. En su art. 72 se indicaba, como competencia de los Jueces de Circuito, el conocimiento en primera instancia “de los procesos penales contra clérigos y religiosos con excepción de los obispos y de quienes estén asimilados a estos de acuerdo con la ley 20 de 1974”. La segunda instancia correspondía (art. 70) al Tribunal Superior de Distrito. La Ley 81 de 1993 derogó este artículo. En las normas posteriores de procedimiento penal no se ha incluido ningún fuero especial para el juzgamiento de clérigos y religiosos (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004). La Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 1994 trató específicamente de esta materia y, en virtud del principio de la cosa juzgada constitucional, ratificó lo decidido por la Sentencia C-027/93. La misma Sentencia, como ya se vio, afirmó la vigencia del Concordato en el ámbito internacional, aunque las normas declaradas inconstitucionales son inaplicables en el orden interno.

<sup>67</sup> En el año 2003 fue vinculado formalmente a una investigación penal, por su presunta participación en el delito de rebelión (connivencia con un grupo guerrillero), el Obispo emérito de la diócesis de Líbano-Honda, Mons. José Luis Serna Alzate. La Fiscalía se abstuvo de proferir medida de aseguramiento por falta de pruebas (cfr. [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com), 7 de diciembre de 2003). Una situación parecida tuvo lugar años antes con Mons. Luis Madrid Merlano, entonces Obispo de Tibú.

### *1.5. Comunicaciones de la Santa Sede*

El Concordato contiene también normas que constituyen obligaciones para la Santa Sede. Es el caso de las cláusulas contenidas en los artículos XIV y XV, relativas a la comunicación al Gobierno de los nombramientos de Obispos "a fin de saber si tiene objeciones de carácter civil o político", y sobre la erección y cambio de límites de circunscripciones eclesiásticas.

Sobre el art. XIV la Corte sentenció en 1993 que "queda bien claro que el Concordato es un Convenio de Derecho internacional, suscrito entre el Estado colombiano y la Santa Sede, dos personas jurídicas autónomas e independientes entre sí. Por lo tanto cuando el artículo citado manifiesta que el derecho de nombrar arzobispos y obispos corresponde exclusivamente al Romano pontífice, se está haciendo uso de esa potestad intrínseca que tiene la Iglesia para darse su propia organización y por ende, nombrar a las personas que crean son las más capaces para representar con entereza y dignidad los postulados de la fe católica, apostólica y Romana. Ello debe ser así, porque cualquiera otra manera de darse su organización y constituir su dirección y control interno con injerencia de personas extrañas a sus intereses, lejos de propiciar resultados óptimos en su función evangelizadora, traería malestar y fisuras dentro de la organización eclesiástica. Con todo, la deferencia que se otorga al Estado, a través del Presidente de la República para objetar los nombramientos por razones civiles o políticas, pugna con el principio de igualdad constitucional que debe existir entre todas las religiones, además de la injerencia que en materias eclesiásticas se le otorga al Gobierno". Razones análogas se aducen en relación con el art. XV.

A pesar de la declaración de inconstitucionalidad, la Santa Sede no ha dejado de cumplir sus obligaciones en los años posteriores a 1993. Las razones están en la postura asumida desde la Sentencia C-027/93: al estar en vigor el Concordato, en todas sus partes, la Santa Sede entiende que sus propias obligaciones siguen en pie. El Gobierno ha aceptado este modo de proceder. Que se sepa, no se han presentado dificultades debidas a eventuales objeciones por parte del Gobierno.

### *1.6. Otras disposiciones*

Otras normas concordatarias, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad, se han seguido aplicando sin dificultad, por diversas razones. Es el caso en primer lugar del art. VI: "El Estado y la Iglesia colaborarán en la pronta y eficaz promoción de las condiciones humanas y sociales de los indígenas y de la población residente en zonas marginadas susceptibles de un régimen canónico especial. Una comisión permanente integrada por funcionarios designados por el Gobierno nacional y prelados elegidos por la Conferencia Episcopal, reglamentada de común acuerdo, programará y vigilará el desarrollo progresivo de los planes que se adopten. Las funciones de la comisión permanente serán ejercidas sin perjuicio de la autoridad propia de planeación del Estado y sin que la Iglesia tenga a su cargo actividades ajenas a su naturaleza y misión".

La argumentación de la Corte sencillamente carece de objeto. Se centra en la expresión "régimen canónico especial" y estima que éste régimen "no se aviene al derecho a la libertad de cultos, que le permite a toda persona la profesión libre de su religión y coloca a todas las confesiones religiosas en pie de libertad ante la Ley". Difícilmente puede el Estado dictaminar cuál debe ser, o no ser, el régimen canónico de un determinado territorio. De hecho, la Iglesia ha seguido organizando sin dificultad sus propias circunscripciones.

En relación con el art. VI está el art. XVI: "La Santa Sede conviene en elevar con la mayor celeridad posible las jurisdicciones misionales a la categoría de diócesis, a medida que el desarrollo de las regiones resulta armónico con las exigencias pastorales diocesanas". Se trata nuevamente de una materia propia del ordenamiento canónico, en la que no tiene sentido una declaratoria de inconstitucionalidad.

Aparecen otros artículos en los que la declaración de inexecutable, por otros motivos, tampoco ha tenido relevancia práctica. Es el caso del art. IX: "Las altas partes contratantes convienen en que las causas de separación de cuerpos de los matrimonios sean tramitadas por los jueces del Estado, en primera instancia ante el tribunal superior respectivo y en segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia". Para la Corte, en virtud del principio constitu-

cional (art. 42, 9) según el cual “las causas de separación de los matrimonios se rigen por la ley civil”, se trata de una materia “indisponible” para el Estado, “quien no puede pactarla, en el sentido que fuese” (sic). En la práctica, desde la entrada en vigor del Concordato, las causas de separación de matrimonios canónicos han sido tramitadas por los jueces del Estado, según los grados de competencia previstos en la ley civil.

Otras disposiciones concordatarias, también declaradas inconstitucionales, han sido prácticamente inoperantes. Es el caso de la equiparación con usurpación de funciones públicas del ejercicio ilegítimo de jurisdicción o funciones eclesiásticas (art. XXII del Concordato).

## 2. *NORMAS CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN*

### 2.1. *Exención del servicio militar*

La exención del servicio militar para clérigos y religiosos, contemplada en el art. XVIII del Concordato, fue declarada en 1993 conforme a la Constitución. Sin embargo, la Sentencia C-027/93 dispuso que “este tratamiento especial y para preservar el principio de igualdad de las religiones, ha de extenderse a las demás confesiones religiosas organizadas respecto de sus ministros y clérigos, los cuales deberán acreditar debidamente su calidad de tales”. Pocos días después de la Sentencia, el 3 de marzo del mismo año, la Ley 48 de 1993 (“por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización”), en su art. 28, extendió la exención a otras religiones o iglesias<sup>68</sup>.

De acuerdo con el art. 29 de la misma Ley, “Son causales de aplazamiento para la prestación del servicio militar por el tiempo que subsistan, las siguientes: (...) d. Haber sido aceptado o estar cursando estudios en establecimientos reconocidos por las autoridades eclesiásticas como centros de preparación de la carrera sacerdotal o de la vida religiosa”.

---

<sup>68</sup> Art. 28: “Están exentos del servicio militar en tiempos de paz, con la obligación de inscribirse y pagar cuota de compensación militar: a. Los clérigos y religiosos de acuerdo a los convenios concordatarios vigentes. Asimismo los similares jerárquicos de otras religiones o iglesias, dedicados permanentemente a su culto (...)”.

El artículo citado fue demandado como inconstitucional. La Sentencia respectiva, C-478 de 1999, interpretó la expresión “autoridad eclesiástica” en sentido amplio: debe aplicarse a todas las iglesias y confesiones y no solamente a la Iglesia Católica. Concretamente, se declara exequible el art. 29, en la medida en que la expresión “las autoridades eclesiásticas” se entienda “referida a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano, ya que sólo así presenta total concordancia con el ordenamiento constitucional y una plena vigencia del principio de igualdad y de la libertad religiosa y de cultos, así como de la supremacía normativa jerárquica del Estatuto Fundamental”.

El Decreto 2048 de 1993, reglamentario de la Ley 48 de 1993, menciona también las disposiciones concordatarias (art. 27): “Los feligreses o miembros de las diferentes religiones o iglesias que se profesen en el territorio nacional, sin autoridad jerárquica, no podrán alegar exención para la prestación del servicio militar, por el solo hecho de profesar o pertenecer a dichas religiones o iglesias. Parágrafo. La autoridad jerárquica será determinada para la Iglesia Católica por las disposiciones concordatarias vigentes. Para las demás iglesias y confesiones religiosas se determinará por la capacitación académico-religiosa, con una formación equiparable, adquirida en los centros de educación superior aprobados por el Ministerio de Educación Nacional”.

## 2.2. *Matrimonio*

En relación con el matrimonio, debe hacerse referencia a dos artículos del Concordato: el VII<sup>69</sup> y el VIII<sup>70</sup>. En la Sentencia C-027/93 ambas normas fueron declaradas, en sustancia, conformes a la Constitución, puesto que el art.

---

**69** Art. VII: “El Estado reconoce plenos efectos civiles al matrimonio celebrado de conformidad con las normas del derecho canónico. Para la efectividad de este reconocimiento la competente autoridad eclesiástica transmitirá copia auténtica del acta al correspondiente funcionario del Estado, quien deberá inscribirla en el registro civil”.

**70** Art. VIII: “Las causas relativas a la nulidad o la disolución del vínculo de los matrimonios canónicos, incluidas las que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado, son de competencia exclusiva de los tribunales eclesiásticos y congregaciones de la Sede Apostólica. Las decisiones y Sentencias de estas, cuando sean firmes y ejecutivas, conforme al derecho canónico, serán transmitidas al tribunal superior del distrito judicial territorialmente competente, el cual decretará su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará su inscripción en el registro civil”.

42 extiende el reconocimiento de efectos civiles a todos los matrimonios religiosos (incluido obviamente el canónico) y a las Sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión.

Decimos “en sustancia”, porque la Sentencia declaró inconstitucionales algunos apartes de los artículos citados: “se declarará inconstitucional el artículo VIII del Concordato aprobado por el artículo 1 de la Ley 20 de 1974 en la parte que dice: de su inciso 1° las expresiones: ‘...o a la disolución del vínculo...’ e ‘incluidas los que se refieren a la dispensa del matrimonio rato y no consumado’. De su inciso 2° la remisión que se hace ‘al Tribunal Superior de Distrito Judicial territorialmente competente’. Serán competentes en este caso los jueces que determine la ley civil”<sup>71</sup>.

Si bien se parte del supuesto de la conformidad sustancial entre el Concordato y la Constitución, no se contempla el otro extremo del problema: la conformidad de la Constitución con el Concordato. Como ya se apuntó, desde los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, aparecía con claridad la intención de introducir en Colombia el divorcio para todos los matrimonios, incluido el matrimonio celebrado canónicamente. Se advertía igualmente que este camino (plasmado finalmente en el art. 42 de la nueva Constitución) entra en conflicto con lo dispuesto en el art. VII del Concordato, y hacía por tanto necesaria su reforma.

---

**71** La argumentación de la Sentencia es por lo menos confusa: “claramente se advierte que se atribuye en el Concordato el conocimiento de las disputas sobre disolución del vínculo canónico (incluidas las relacionadas con el matrimonio rato y no consumado) a las autoridades eclesiásticas, en contraposición a lo que estatuye la Carta Política en el sentido de consagrar el divorcio como institución que hace cesar los efectos civiles de “todo matrimonio”, que incluye por la forma rotunda de su redacción toda forma matrimonial: la civil y la de cualquier religión. No significa ello, que el divorcio que se decreta dentro de un matrimonio canónico rompa el vínculo matrimonial. Ese divorcio civil no quebranta la observancia de la ley canónica ni interrumpe el vínculo eclesiástico, sino que termina con los efectos civiles del matrimonio, y es ello la razón de ser del inciso 11 del artículo 42 de la Constitución Nacional, el cual en principio resulta reiterativo porque en el inciso 9° de la misma norma se comprende la disolución y ésta abarca el divorcio y de otra parte, en el inciso 11 se habla de divorcio. En lo que concierne con el interrogante de si la disolución del matrimonio católico es potestad exclusiva y privativa de la Iglesia o por el contrario, será tan solo al Estado a quien compete la facultad de determinar y regular todo lo que con la disolución del vínculo matrimonial atañe, la Corte considera que a partir de la expedición de la nueva Constitución y en especial de su artículo 42, los efectos civiles del matrimonio católico cesan por divorcio decretado de acuerdo con las normas civiles. Los incisos 9o. y 11 del artículo 42 de la Constitución Nacional, al hablar en forma genérica “del matrimonio” y “los matrimonios” y referir respecto a éstos “la disolución del vínculo” y “la cesación de efectos civiles” determinan que todo matrimonio queda regido por la ley civil en lo que atañe a la cesación de los efectos civiles”.

El tema, a nuestro modo de ver equivocadamente, se planteó desde el principio en términos de soberanía. El Estado estaba llamado a “recuperar” lo que supuestamente se había perdido con el Concordato: su exclusiva potestad para regular el matrimonio y el estado civil de las personas<sup>72</sup>.

Como se vio en su momento, la fallida reforma concordataria de 1992 intentó resolver el conflicto introduciendo en el art. VII la cláusula “en los términos que establezca la Ley”. Al no haber entrado nunca en vigor el Acuerdo de 1992, se mantiene el texto original, declarado conforme a la Constitución por la Sentencia C-027 de 1993.

Ante la dificultad de hacer compatible con el divorcio el reconocimiento civil que hace el Concordato de una relación matrimonial indisoluble, la Corte Constitucional acude a la distinción entre vínculo de conciencia -que permanecería en caso de divorcio-, y la “cesación de efectos civiles” del matrimonio, que es lo que le competiría declarar a la autoridad civil<sup>73</sup>. En consecuencia, no existi-

---

<sup>72</sup> No es el momento para extenderse en el tema, suficientemente conocido, de la coexistencia de ordenamientos y de la consiguiente posibilidad de que una determinada relación jurídica, como la matrimonial, pueda ser objeto de remisión material o formal a otro ordenamiento por parte del Derecho del Estado. Sobre la cuestión, en Derecho colombiano, puede verse V. PRIETO, *Los efectos civiles de los matrimonios religiosos en el sistema matrimonial colombiano*, en «Dikaion» 17 (2008), pp. 265-296. Disponible en <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1779/3960>.

<sup>73</sup> Además de la Sentencia C-027/93, otras Sentencias de la Corte Constitucional han insistido en la misma argumentación. Se lee por ejemplo en la Sentencia C-074 de 2004: “respecto del matrimonio Católico uno es el vínculo que surge del mismo y otro los efectos civiles que genera. Respecto del vínculo, precisamente por la independencia de las jurisdicciones, más no de la plena autonomía eclesiástica, no le es dable al Estado entrar a regularlos cuando se trate de matrimonios religiosos, pero sí le es permitido en lo que hace a los efectos civiles del mismo. Por lo tanto, los efectos civiles del matrimonio pueden cesar por el divorcio con arreglo a la ley civil, lo cual no desconoce la validez del matrimonio católico, ni le impide a los creyentes contraer nupcias siguiendo los lineamientos que para el caso prevean las normas que las regulan”. Años antes, la misma Corte había afirmado: “Es cierto que, de conformidad con el inciso sexto del artículo 42 superior, la disolución del vínculo se rige por la ley civil, pero ello no quiere decir que la ley civil disuelva el vínculo sacramental, cuestión que no le está permitida al legislador, porque violaría los artículos 18 y 19 superiores, por cuanto supondría la intromisión de la esfera civil en la religiosa. La norma constitucional aludida se refiere es al efecto civil del vínculo religioso, que es igual en cualquier matrimonio, lo cual es armónico con el tenor del artículo 42, analizado en su integridad. Deducir que la Constitución en su artículo 42, inciso octavo, obliga a la ley a disolver el vínculo religioso, es partir de una suposición que contradice el espíritu de la Carta, pues ésta reconoce la naturaleza religiosa de los matrimonios celebrados conforme a un rito determinado; en sus *efectos civiles* sí los regula, pero no se sale de su jurisdicción propia, sino que, por el contrario, restablece lo relativo a la *efectividad civil* del vínculo religioso, sin desconocer jamás la naturaleza del mismo, que es competencia -por operar en el plano de la conciencia- del correspondiente ordenamiento religioso. En otras palabras, lo que la Constitución establece no es un vínculo disoluble a los matrimonios religiosos, sino que los efectos civiles del vínculo religio-

ría oposición, en esta materia, entre la Constitución y el Concordato. El divorcio sería una cuestión meramente civil que en modo alguno afectaría el vínculo canónico, que permanece en la conciencia<sup>74</sup>.

La legislación posterior a 1991 ha optado por el camino de los “hechos consumados”, con o sin reforma concordataria. La Ley 25 de 1992 (diciembre 17), desarrolló distintos incisos del art. 42 de la Constitución. Su efecto principal fue la modificación de algunos artículos del Código Civil<sup>75</sup>.

Así, el art. 115 concreta lo dispuesto en el inciso octavo: “(...) Tendrán plenos efectos jurídicos los matrimonios celebrados conforme a los cánones o reglas de cualquier confesión religiosa o iglesia que haya suscrito para ello Concordato o Tratado de Derecho internacional o Convenio de Derecho Público Interno con el Estado colombiano. Los acuerdos de que trata el inciso anterior sólo podrán celebrarse con las confesiones religiosas e iglesias que tengan personería jurídica, se inscriban en el registro de entidades religiosas del Ministerio de Gobierno, acrediten poseer disposiciones sobre el régimen matrimonial que no sean contrarias a la Constitución y garanticen la seriedad y continuidad de su organización religiosa. En tales instrumentos se garantizará el pleno respeto de los derechos constitucionales fundamentales”.

Los arts. 146 y 147 tratan del reconocimiento de los efectos civiles de las Sentencias de nulidad matrimoniales y el art. 152 se refiere a la cesación de efectos civiles, por divorcio, de todo matrimonio religioso (las causales se enumeran en el art. 154).

De acuerdo con el art. 12 de la Ley 25/92, “Las causales, competencias, procedimientos y demás regulaciones establecidas para el divorcio, la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, la separación de cuerpos y la sepa-

---

so cesan por divorcio. Así como es improcedente que la autoridad religiosa impere en el orden civil, también resulta impropio que la ley civil tenga efectos sobre cuestiones que atañen únicamente a la conciencia de los individuos” (Sentencia C-456 de 1993).

<sup>74</sup> Este modo de “resolver” el problema no tiene en cuenta que la separación entre conciencia y vida social no puede aceptarse con tanta simplicidad. El matrimonio (incluido, obviamente, el matrimonio canónico) es por naturaleza una institución con una clara dimensión social. En realidad, aunque el vínculo religioso de los divorciados permanezca en el ámbito de la conciencia, son las eventuales nuevas nupcias civiles las únicas que acaban reconociéndose en el orden civil y en la vida social. Así, el matrimonio válidamente celebrado y supuestamente respetado, en realidad queda privado de toda significación práctica.

<sup>75</sup> Las referencias que siguen corresponden al articulado del Código Civil.

ración de bienes, se aplicarán a todo tipo de matrimonio, celebrado antes o después de la presente Ley". Según el art. 13, "De conformidad con el Concordato, se reconocen efectos civiles a los matrimonios católicos celebrados en cualquier tiempo. Para las demás confesiones religiosas e iglesias, la presente Ley será aplicable una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 1º de la presente Ley".

La Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (art. 6, literal d) hace referencia al derecho "de contraer y celebrar matrimonio y establecer una familia conforme a su religión y a las normas propias de la correspondiente iglesia o confesión religiosa. Para este fin, los matrimonios religiosos y sus Sentencias de nulidad, dictadas por las autoridades de la respectiva iglesia o confesión religiosa con personería jurídica tendrán efectos civiles, sin perjuicio de la competencia estatal para regularlos". La misma Ley añade, en su art. 13, parágrafo, que "El Estado reconoce la competencia exclusiva de los tribunales eclesiásticos para decidir lo relativo a la validez de los actos o ceremonias religiosas que afecten o puedan afectar el estado civil de las personas". En el caso de las Sentencias de nulidad no se requiere ningún tipo de homologación o juicio de conformidad con la legislación estatal.

En relación con la ejecución de Sentencias eclesiásticas, dispone el art. XXI del Concordato que "Los funcionarios de las ramas jurisdiccional y ejecutiva del Estado, si fuere necesario, prestarán su colaboración en la ejecución de las providencias de los tribunales eclesiásticos, con el fin de proteger los derechos de las personas que podrían ser lesionadas por ejecución incompleta o fallida de tales providencias". Curiosamente, teniendo en cuenta el tipo de argumentación utilizado por la Corte en la Sentencia C-027 de 1993, este artículo fue declarado conforme a la Constitución, siempre y cuando "que la colaboración pregonada en dicho artículo ha de referirse a la ejecución de los efectos civiles en los casos previstos en la Carta Política, esto es, los que tienen los matrimonios religiosos y las Sentencias de nulidad de estos matrimonios".

### 2.3. Financiación pública de la Iglesia Católica

El art. XXVI del Concordato dispone que “Las altas partes contratantes unifican las obligaciones financieras adquiridas por el Estado en virtud del Concordato de 1887 y de la Convención sobre Misiones de 1953. En consecuencia, reglamentarán su cuantía en forma que permita atender debidamente aquellas obligaciones. Será también reglamentada la contribución del Estado para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que funcionen en los anteriormente llamados territorios de misiones. El Estado concederá a las entidades eclesiásticas que reciben la llamada renta nominal la posibilidad de redimirla”.

En la Sentencia C-027 de 1993 la primera parte del artículo citado fue declarada conforme a la Constitución. En sus motivaciones, la Corte explica que “las obligaciones financieras de que da cuenta la norma y contraídas por el Estado en razón del Concordato de 1887, se remontan a la desamortización de los bienes de la Iglesia decretada (...) mediante Decreto de 8 de septiembre de 1861”. Para la Corte es imperativo el respeto del derecho a la propiedad privada, consagrado en el art. 58 de la Constitución. Por este motivo es legítimo establecer alguna forma de compensación que, además, se fundamenta en “títulos contractuales internacionales que respaldan tales obligaciones”<sup>76</sup>.

No ocurrió lo mismo con la segunda parte del artículo: “La parte pertinente del artículo XXVI que dice: ‘Será reglamentada la contribución del Estado para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que funcionen en los anteriormente llamados territorios de misiones’, es inconstitucional porque fue hallada opuesta a la Carta Política la institución de las misiones en las zonas indígenas y marginadas”.

---

<sup>76</sup> En el Concordato de 1887 (cfr. arts. XXII-XXVI) el Estado colombiano asumió la obligación de compensar económicamente a la Iglesia Católica por la desamortización de bienes eclesiásticos: “El Gobierno de Colombia se obliga a destinar perpetuamente una suma anual líquida, la cual desde ahora se fija en cien mil pesos colombianos, que se aumentará equitativamente cuando mejore la situación del Tesoro; la cual suma, en la medida y forma que se determinó por las dos supremas potestades, se utilizará para socorrer Diócesis, Capítulos, Seminarios, misiones y otras obras propias de la acción civilizadora de la Iglesia” (art. XXV). Otros auxilios económicos, de tipo fiscal, fueron pactados en el Convenio de Misiones de 1953, derogado por el Concordato de 1973.

En la actualidad, las distintas obligaciones del Estado colombiano con la Iglesia Católica se han unificado en una única contribución denominada “cuota concordataria”. Se incluye anualmente en el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>77</sup>. No existe un tipo de ayuda económica análoga para las otras confesiones reconocidas por el Estado colombiano.

#### *2.4. Exenciones tributarias*

De acuerdo con el art. XXIV del Concordato, declarado conforme a la Constitución, “Las propiedades eclesiásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios. Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia, se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza”.

Las exenciones tributarias han conocido una evolución similar a la indicada en páginas anteriores, en el sentido de promover la igualdad entre las confesiones. Así, la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa dispuso en su art. 7 que “Los Concejos Municipales podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e iglesias”. Nada se establece al respecto en el Convenio de Derecho Público Interno n. 1 de 1997.

De acuerdo con el art. 23 del Estatuto Tributario (Decreto Ley 624 de 1989) las confesiones religiosas no son contribuyentes del impuesto sobre la renta. En los Decretos reglamentarios 3101 de 1990, 2820 de 1991, 2064 de 1992,

---

<sup>77</sup> Su cuantía anual, de acuerdo con información verbal suministrada al autor de este trabajo en la Conferencia Episcopal de Colombia, es de 26 millones de pesos colombianos, equivalentes a 8.600 euros aproximadamente. En lugar de distribuir entre las diócesis esta cantidad (prácticamente simbólica), la Conferencia Episcopal decidió utilizarla para cubrir sus propios gastos.

2511 de 1993, 2798 de 1994, 2231 de 1995 y 2300 de 1996 se reafirma la exención del impuesto de renta y complementarios.

En general, la jurisprudencia ha sentado el siguiente principio: "A la luz de la Constitución, al legislador le está vedado dar un trato diferente a las diversas confesiones religiosas o iglesias, lo cual no supone la concesión automática de una exención tributaria a todas ellas cuando alguna de las mismas ha cumplido con los requerimientos de ley para hacerse acreedora de dicha exención. A lo que está obligado el legislador es a establecer iguales condiciones objetivas para todas las confesiones religiosas e iglesias de forma que puedan hacerse acreedoras a la mencionada exención. En la medida que cada uno de los sujetos colectivos interesados cumpla con las condiciones objetivas establecidas por la ley para obtener el beneficio de una exención tributaria, dicha exención debe ser igualmente reconocida"<sup>78</sup>.

### *2.5. Reconocimiento civil de entes eclesiásticos*

De acuerdo con el art. IV del Concordato, "El Estado reconoce verdadera y propia personería jurídica a la Iglesia Católica. Igualmente a las diócesis, comunidades religiosas y demás entidades eclesiásticas a las que la ley canónica otorga personería jurídica, representadas por su legítima autoridad. Gozarán de igual reconocimiento las entidades eclesiásticas que hayan recibido personería jurídica por un acto de la legítima autoridad, de conformidad con las leyes canónicas. Para que sea efectivo el reconocimiento civil de estas últimas basta que acrediten con certificación su existencia canónica".

Para la Corte Constitucional, "Siendo entonces de carácter legal el reconocimiento de personerías jurídicas, como antes se dijo, es cabalmente la Ley 20 de 1974 la que acepta y reconoce la personería jurídica otorgada por ella a sus distintos estamentos y entidades, para el logro de sus fines espirituales y evangélicos. Ello no obsta para que una Ley regule la materia respecto de todas las religiones, incluyendo a la Iglesia Católica, estatuto que de todos modos mantendrá la independencia de ellas en su forma de organización y fun-

---

<sup>78</sup> Sentencia T-269 de 2001.

cionamiento internos. Se trataría de una Ley estatutaria de las previstas en el artículo 152 literal a) de la Carta. Se declarará exequible el artículo IV”.

También en esta materia la legislación posterior a 1993 ha conocido un enriquecimiento paulatino, en la línea de ofrecer un estatuto jurídico civil claro a todas las iglesias y a sus entes. Se mantienen sin embargo diferencias –por otra parte, pacíficas- entre la Iglesia Católica y otras confesiones.

De acuerdo con el art. 9 de la Ley Estatutaria “El Ministerio de Gobierno<sup>79</sup> reconoce personería jurídica a las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y, confederaciones y asociaciones de ministros, que lo soliciten. De igual manera, en dicho Ministerio funcionará el Registro Público de entidades religiosas”<sup>80</sup>.

Tal reconocimiento no es automático. Los interesados, en efecto, deben presentar la petición correspondiente, que “deberá acompañarse de documentos fehacientes en los que conste su fundación o establecimiento en Colombia, así como su denominación y demás datos de identificación, los estatutos donde se señalen sus fines religiosos, régimen de funcionamiento, esquema de organización y órganos representativos con expresión de sus facultades y de sus requisitos para su válida designación”<sup>81</sup>.

Esta personería jurídica de las iglesias y confesiones, llamada “especial”<sup>82</sup>, no es incompatible con la personería de derecho privado que puedan conservar o adquirir, en ejercicio del derecho de asociación. Así lo afirma el Parágrafo del mismo art. 9: “Las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones, pueden conservar o adquirir personería jurídica de derecho privado con arreglo a las disposiciones generales del derecho civil”.

En cuanto al registro de las entidades religiosas, “El Ministerio de Gobierno practicará de oficio la inscripción en el registro público de entidades religiosas

---

<sup>79</sup> Actualmente Ministerio del Interior y de Justicia.

<sup>80</sup> Vid. también el art. 12 de la misma Ley.

<sup>81</sup> Art. 9 de la Ley Estatutaria.

<sup>82</sup> Se lee en la Sentencia C 088/94: “Dentro de las innovaciones que se destacan en el proyecto que se examina, se reconoce una categoría especial a la personería jurídica de las iglesias y confesiones que voluntariamente la soliciten, en atención a que el ejercicio de la misma no es un asunto subjetivo y particular, sino que proyecta sus consecuencias y su dinámica social con carácter colectivo”.

cuando otorgue personería jurídica a una iglesia o confesión religiosa, a sus federaciones o confederaciones. La personería jurídica se reconocerá cuando se acrediten debidamente los requisitos exigidos y no se vulnere alguno de los preceptos de la presente Ley” (Ley Estatutaria, art. 10).

La Ley Estatutaria respeta y confirma lo dispuesto en el Concordato, concretando lo relativo al Registro (art. 11): “El Estado continúa reconociendo personería jurídica de derecho público eclesiástico a la Iglesia Católica y a las entidades erigidas o que se erijan conforme a lo establecido en el inciso 1° del artículo IV del Concordato, aprobado por la Ley 20 de 1974. Para la inscripción de éstas en el Registro Público de Entidades Religiosas se notificará al Ministerio de Gobierno el respectivo Decreto de erección o aprobación canónica”.

El Decreto 782 de 1995 distingue entre *personería jurídica especial de las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros* (cap. I, arts. 1-6) y *personería jurídica de Derecho Público Eclesiástico* (cap. II, arts. 7-10). La primera se refiere a las confesiones no católicas, y la segunda a los entes de la Iglesia Católica.

El mismo Decreto, en su art. 7, dispone concretamente que “El Estado continúa reconociendo personería jurídica a la Iglesia Católica y a las entidades eclesiásticas erigidas o que se erijan conforme a lo establecido en el artículo IV del Concordato de 1973, aprobado por la Ley 20 de 1974. Parágrafo. La acreditación de la existencia y representación de las entidades de que trata el artículo IV del Concordato se realizará mediante certificación emanada de la correspondiente autoridad eclesiástica”.

En cuanto al Registro, el Decreto 1396 de 1997 estableció, en su art. 2, que “La inscripción de las entidades de que trata el artículo IV del Concordato en el Registro Público de Entidades Religiosas creado por la Ley 133 de 1994, estará sujeta a lo que en el marco del régimen concordatario, acuerden las Altas Partes Contratantes. En todo caso, la inscripción en el Registro Público de Entidades Religiosas carece de efectos sobre el reconocimiento y la acreditación de la personería jurídica de estas entidades”.

En el art. 3 se dispone además que “Las entidades eclesiásticas a que se refiere el artículo IV del Concordato se entienden comprendidas entre las entidades exceptuadas por el artículo 45 del Decreto 2150 de 1995”<sup>83</sup>.

## 2.6. Otras disposiciones

No ha habido dificultad en la aplicación de normas relativas a la libertad de la Iglesia Católica para “fundar, organizar y dirigir bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica centros de educación en cualquier nivel, especialidad y rama de la enseñanza, sin menoscabo del derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Estado” o para “establecer, organizar y dirigir facultades, institutos de ciencias eclesiásticas, seminarios y casas de formación de religiosos” (art. X). Lo mismo en relación con el derecho a adquirir, poseer, enajenar y administrar bienes muebles e inmuebles (art. XXIII), y para recabar contribuciones de los fieles (art. XXV).

Tampoco se han presentado problemas en relación con el derecho de la Iglesia a poseer y administrar sus propios cementerios (art. XXVII)<sup>84</sup>; y en la co-

---

**83** El Decreto 2150/95 suprimió y reformó procedimientos o trámites innecesarios en la Administración pública. Las excepciones se refieren, entre otras materias, al deber de inscripción en la Cámara de Comercio y a la certificación de la misma Cámara sobre existencia y representación legal. El art. 45, adicionado por la Ley 537/99, tiene el texto siguiente: “Artículo 45. Excepciones. Lo dispuesto en este capítulo no se aplicará para las instituciones de educación superior; las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994; las personas jurídicas que prestan servicios de vigilancia privada; las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones, asociaciones de ministros; las reguladas por la Ley 100 de 1993 de seguridad social, los sindicatos y asociaciones de trabajadores y empleadores; partidos y movimientos políticos; cámaras de comercio, a las organizaciones comunitarias de primero, segundo, tercero y cuarto grados y las demás personas jurídicas respecto de las cuales la ley expresamente regula en forma específica su creación y funcionamiento, todas las cuales se registrarán por sus normas especiales”.

**84** No obstante, la Sentencia C-027/93 puntualizó que “que los cementerios por más que pertenezcan a dueños particulares -que puede ser la Iglesia Católica o cualquier otra religión- por la función que cumplen prestan un servicio público y por ello han de estar al acceso de la comunidad, sin distinciones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, obviamente sufragando los deudos los derechos correspondientes. Aceptar lo contrario, sería además atentar contra la dignidad humana -prolíficamente protegida en la Constitución- porque habiendo llegado la persona al final de su vida, aspira como mínimo a un entierro digno, que lo tiene en los sitios reservados a tal fin, como son los cementerios. Piénsese en un lugar apartado del país en el que exista un solo cementerio y se le niegue a alguien su inhumación en él. Se declarará constitucional el artículo XXVII, con las anteriores precisiones”. Sobre el tema dispone el art. 17 de la Ley Estatutaria: “En todos los municipios del país existirá un cementerio dependiente de la autoridad civil. Las autoridades municipales adoptarán las medidas necesarias para cumplir con este precepto en las localidades que carezcan de un cementerio civil, dentro del año siguiente a la fecha de promulga-

laboración con el Estado en el inventario y conservación del patrimonio cultural (art. XXVIII)<sup>85</sup>.

Menos aún ha despertado inquietudes una norma como la contenida en el art. V del Concordato ("La Iglesia, consciente de la misión que le compete de servir a la persona humana, continuará cooperando para el desarrollo de esta y de la comunidad por medio de sus instituciones y servicios pastorales, en particular mediante la educación, la enseñanza, la promoción social y otras actividades de público beneficio").

## VII. CONCLUSIONES

Colombia posee una sólida tradición concordataria. A pesar de las vicisitudes de los últimos años el Concordato sigue en pie, y puede incluso afirmarse que ha salido fortalecido en medio de la controversia que ha señalado, a partir de la nueva Constitución en 1991, la aplicación concreta de sus normas.

La polémica, en efecto, se ha centrado en la adecuación de algunas disposiciones del Concordato a la nueva realidad constitucional, no en la vigencia del sistema concordatario en cuanto tal. Así lo demuestran las opciones asumidas a partir de 1991 en la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa, en la legislación ordinaria y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Puede añadirse que -en una situación sociológica de pluralidad religiosa- el sistema concordatario ha inspirado en Colombia el modelo de relaciones entre el Estado y las iglesias. Concretamente, ha contribuido a consolidar la idea de que las relaciones con las confesiones religiosas tienen un carácter singular, distinto de las relaciones del Estado con los entes privados y ha facilitado el reconocimiento de otras confesiones en términos análogos, con la posibilidad de suscribir con ellas pactos de Derecho público. En este proceso el Concordato ha servido por tanto como telón de fondo en el modo de llevar a la práctica el

---

ción de la presente Ley. Parágrafo. En los municipios donde exista un sólo cementerio y éste dependa de una Iglesia o confesión religiosa, ella separará un lugar para dar digna sepultura en las mismas condiciones que los cementerios dependientes de la autoridad civil, hasta tanto se dé cumplimiento a lo dispuesto en la primera parte de este artículo".

<sup>85</sup> De acuerdo con el art. 14, b), de la Ley Estatutaria, las Iglesias y confesiones religiosas con personería tienen el derecho "b) (...) de ser propietarias del patrimonio artístico y cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o esté bajo su posesión legítima, en la forma y con las garantías establecidas por el ordenamiento jurídico".

principio de cooperación con las iglesias, uno de los ejes del sistema de Derecho Eclesiástico colombiano, cuyos antecedentes, motivaciones e instrumentos de aplicación no pueden deslindarse de la tradición concordataria.

No se trata solamente de una solución pragmática, o de simple imitación y/o extensión de lo conocido (las relaciones institucionales con la Iglesia Católica): el modelo coordinacionista supone el reconocimiento de que la existencia y actividad de las confesiones religiosas está en relación directa con el bien común y amerita, por tanto, un régimen "especial", tanto desde el punto de vista del reconocimiento jurídico por parte del Estado, como en el modo de plantear las relaciones con las confesiones. Esta convicción es inseparable del modo como, durante más de un siglo, se han planteado las relaciones del Estado con la confesión mayoritaria.

En los años posteriores a 1991 muchas de las disposiciones del Concordato se han convertido en normas generales, o se han extendido sin dificultad a las demás confesiones. Esta evolución ha sido un elemento esencial en el desarrollo de un Derecho Eclesiástico común para todas las confesiones religiosas, complementado con las disposiciones concretas contenidas en los dos Pactos o Acuerdos celebrados hasta la fecha: el mismo Concordato y el Convenio de Derecho Público Interno n. 1 de 1997. En este contexto normativo el Concordato ha encontrado un lugar pacífico, que supera en buena medida las inquietudes derivadas de la aplicación del principio de igualdad que estaban en la raíz de la declaración de inconstitucionalidad de 1993.

El sistema colombiano busca equilibrar las normas de Derecho común con el tratamiento "particularizado" de las relaciones del Estado con cada una de las confesiones. Se evita de esta manera el peligro de la uniformidad igualitarista y se garantiza mejor el respeto de la diferencia, no sólo por su carácter específico, sino porque en la elaboración de las normas respectivas intervienen las dos partes, que llegan a un acuerdo sobre lo que es más congruente con la naturaleza de la confesión o confesiones involucradas en el Convenio. El sistema de pactos suscritos al más alto nivel, correctamente aplicado, es también una garantía de la laicidad: contribuye a un verdadero respeto, con la conveniente

seguridad jurídica, del ámbito de competencias del Estado y de las confesiones, contribuyendo a evitar indebidas injerencias en uno u otro sentido.

No obstante lo anterior, la polémica acerca de la constitucionalidad de buena parte de las disposiciones del Concordato no ha sido resuelta formalmente de manera definitiva. Aunque el panorama normativo descrito en las páginas anteriores recoge una evolución que puede calificarse en general como positiva, tanto en relación con las normas concordatarias como desde el punto de vista del Derecho Eclesiástico, no puede ocultarse que la situación actual del Concordato resulta precaria desde el punto de vista de la claridad y de la seguridad jurídicas. Sea cual fuere la posición que se adopte sobre su vigencia en todo o en parte, la sola discusión acerca de cuáles son las normas vigentes, y en qué medida, y con cuál fundamento, no favorece la necesaria certeza en la interpretación y aplicación de las disposiciones concordatarias.

Las distintas posiciones en relación con la vigencia efectiva de los artículos declarados inconstitucionales no son fácilmente conciliables. Existe coincidencia, sin embargo, en que el camino hacia una solución jurídicamente clara y, en la medida de lo posible, estable, consiste en reiniciar las conversaciones entre las Partes para la suscripción de un nuevo Concordato, o para la revisión y modificación del actual, de acuerdo con los mecanismos del Derecho internacional. El nuevo Acuerdo se sometería al control previsto en el art. 241, 10 de la Constitución colombiana. De esta manera se alcanzaría un Acuerdo en plena armonía con la Constitución que permitiría superar las incertidumbres y dudas de los últimos años. Hasta la fecha no se conocen acercamientos o conversaciones en este sentido entre la Santa Sede y el Gobierno colombiano.

En el eventual proceso de reforma concordataria se partiría de unos precedentes sólidos, que no por conocidos dejan de tener su importancia: el sistema concordatario, además de su tradición histórica, tiene un punto de apoyo firme en la legislación (comenzando con la Ley Estatutaria de 1994) y en la jurisprudencia de los años posteriores a 1991; no se discute en Colombia la condición de sujeto de Derecho internacional de la Santa Sede y el carácter de Tratado internacional que posee el Concordato; el principio de cooperación con las iglesias y el sistema pacticio son aceptados pacíficamente.

El punto de partida de la reforma puede ser el Acuerdo suscrito en 1992. Con esta referencia, podría ser la ocasión para un análisis integral del Concordato, que tenga en cuenta el contexto del nuevo Derecho Eclesiástico colombiano. Como bien se sabe, las modalidades de posibles Concordatos o Acuerdos son múltiples (Concordatos integrales, Acuerdos "marco" y remisión a acuerdos particularizados en los que la Conferencia Episcopal actúa como interlocutor del Gobierno, Acuerdos parciales o sectoriales...). Sea cual fuere la técnica escogida -o la combinación de varias-, hace falta un trabajo de discernimiento que tenga en cuenta lo que ya está suficientemente previsto en el Derecho común, y que elimine o modifique disposiciones inútiles o anacrónicas del actual Concordato.

Podría ser también el momento para plantear materias hasta ahora no previstas y que han cobrado relevancia en los últimos años: objeciones de conciencia, respeto del ideario de centros educativos y asistenciales, cuestiones de bioética, símbolos religiosos en lugares públicos, modalidades nuevas de financiación de la Iglesia Católica, etc. Una vez más, el Concordato puede convertirse no sólo en instrumento de colaboración con la Iglesia Católica y en garantía de los derechos de sus fieles, sino también en "puerta" que facilita, para todos, el acceso a ulteriores desarrollos del derecho de libertad religiosa.