Sentencia C-346/19

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Derecho a la igualdad

IGUALDAD-Carece de contenido material específico/**PRINCIPIO DE IGUALDAD-**Carácter relacional

LIBERTAD DE CULTOS-Contenido

LIBERTAD RELIGIOSA-Protección igualitaria de cultos por el Estado/**LIBERTAD DE CULTOS-**Fundamental/**LIBERTAD DE CULTOS-**Principios de laicidad y neutralidad del estado en materia religiosa

CORTE CONSTITUCIONAL-Análisis del alcance de la norma acusada

BIENES INEMBARGABLES-Contenido

EMBARGABILIDAD DE BIENES DESTINADOS A CULTO RELIGIOSO-Excepción

En desarrollo de esta regulación, el numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, que es la disposición demandada, consagra una excepción a la embargabilidad de los bienes destinados al culto religioso. Sin embargo, esta garantía solo se otorga a las confesiones o iglesias que hayan suscrito (a) concordato, (b) tratado de derecho internacional o (c) convenio de derecho público interno con el Estado colombiano. De este modo, los bienes destinados al culto religioso por las demás entidades religiosas que están jurídicamente constituidas y que por lo tanto cuentan con personería jurídica especial y hacen parte del Registro Público de Entidades Religiosas (f.j. 25), sí podrían ser embargados.

IGLESIA O CONFESION RELIGIOSA-Requisitos para la suscripción de concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno

Así las cosas, las religiones o confesiones religiosas deben cumplir precisos requisitos legales para celebrar el convenio de derecho público interno. Sin embargo, lo cierto es que ello no implica, per sé, que, una vez cumplidos dichos requisitos, el Gobierno esté obligada a suscribirlo. El Estado ponderará la procedencia de cada Convenio y determinará si lo suscribe o no. En consecuencia, como ya se indicó, no depende solamente de la voluntad y el interés de las confesiones religiosas o iglesias.

IGUALDAD-Criterio de comparación/**JUICIO DE IGUALDAD-**Trato desigual entre iguales o igual entre desiguales en el plano fáctico y jurídico

JUICIO DE IGUALDAD-Análisis de razonabilidad del trato desigual

DERECHO A LA IGUALDAD-Criterio de proporcionalidad/ **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-**Subprincipios/**JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-**Requisito de idoneidad/**JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-**Necesidad/**PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-**Sentido estricto

BENEFICIO DE INEMBARGABILIDAD PARA ENTIDADES RELIGIOSAS-Exequibilidad condicionada

Habida consideración de que la norma hace una distinción entre las entidades religiosas para efectos de acceder al beneficio de la inembargabilidad, la Sala Plena aplicó un juicio de igualdad, resultado del cual identificó la existencia de una limitación en el derecho a la igualdad y concluyó que esa limitación en el derecho a la igualdad solo estaría constitucionalmente justificada si se interpreta en el sentido de que todas las iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder en condiciones de igualdad a la celebración del "concordato, tratado de derecho internacional y convenio de derecho público interno".

Referencia: Expediente D-12320

Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 10 (parcial) del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*".

Demandante: Andrés Mateo Sánchez Molina

Magistrado ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

1. Antecedentes

1. El 5 de septiembre de 2017 el ciudadano Andrés Mateo Sánchez Molina presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*", contenida en el numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*".

2. Mediante el auto del 21 de septiembre de 2017 el magistrado ponente inadmitió la demanda y ordenó al accionante su corrección[1].

3. El 28 de septiembre de 2017, dentro del término legal, el accionante aportó elementos que generaron una duda inicial sobre la constitucionalidad del aparte normativo demandado[2], con lo cual subsanó la demanda.

4. Mediante el auto del 5 de octubre de 2017[3] el magistrado ponente (i) admitió la demanda; (ii) ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho; (iii) invitó a participar a varias entidades y organizaciones; (iv) dio traslado al Procurador General de la Nación; (v) fijó en lista el proceso, para que los ciudadanos intervinieran ; y (vi) ordenó suspender los términos del proceso según lo dispuesto en el Auto 305 de 2017, proferido por la Corte Constitucional.

5. El 23 de enero de 2019, mediante el Auto 010 de 2019, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso levantar la suspensión de los términos y reanudar el trámite del presente asunto[4]. En consecuencia, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y fijar en lista el proceso, a fin de permitir la participación ciudadana.

2. Norma demandada

6. A continuación se transcribe y subraya la disposición demandada:

LEY 1564 DE 2012

---

[1] Fls. 11-13.
[2] Fls. 15-19.
[3] Fls. 21-24.
[4] Fls. 119-120.

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(…)

Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:
(…)
10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia ***que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano****.*

3. La demanda

7. El demandante señaló que el aparte normativo acusado viola el artículo 13 de la Constitución. Concretamente, afirmó que es discriminatorio porque les resta "*protección a los creyentes de determinadas congregaciones por el hecho de no contar con el vínculo Estatal que exige la norma en mención*". Según explicó, en este caso "*el legislador lo que hace es preferir a un grupo de creyentes*", al otorgarles protección jurídica a los bienes que destinan al culto, "*y sin justa causa toma a personas que se encuentran en la misma situación fáctica y las trata de un modo diferente*".

8. Así, sostuvo que el criterio de comparación que fundamenta su cargo por violación al principio de igualdad consiste en que "*la norma bajo estudio debe verse desde su fin perseguido, es decir, el de proteger bienes destinados al culto religioso, situación frente a la cual toda iglesia se encuentra en la misma condición*". Así mismo, indicó que el aparte normativo acusado "*otorga un tratamiento diferencial a sujetos análogos o similares ya que unos contarán con un beneficio proporcionado por la ley y los otros se verán desamparados frente a esa situación*". Ese tratamiento, agregó, es constitucionalmente injustificado "*porque el fin propuesto es el de la protección de bienes objeto de culto lo cual no está constitucionalmente*

prohibido, el medio es hacerlo a través de una ley pero en la que se seleccionan determinados sujetos y se excluyen otros sin existir justificación alguna (...) por lo que el medio al tener este vicio no se torna adecuado para conseguir el fin".

9. En consecuencia, el demandante le solicitó a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de la disposición demandada o, subsidiariamente, que declare su exequibilidad condicionada. Cabe aclarar que el ciudadano no precisó en qué sentido debería hacerse el pretendido condicionamiento.

4. Intervenciones

10. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente once escritos de intervención[5]. Cinco de estas intervenciones le solicitaron a la Corte que declarara la *exequibilidad* de la norma, una le solicitó que se *inhibiera* de pronunciarse de fondo o que, subsidiariamente, declarara su *exequibilidad*, una solicitó la *exequibilidad condicionada* de la norma y cuatro solicitaron que se declarara su *inexequibilidad*.

11. *Solicitud de fallo inhibitorio*[6]. Un interviniente le solicitó a la Corte inhibirse de pronunciarse de fondo respecto de los cargos planteados. En concreto, sostuvo que el demandante no cumple con los requisitos para proponer un cargo de igualdad porque "*se limita a hacer unas comparaciones que no resultan razonables ni son conducentes para hacer un análisis fundamentado del cargo de inconstitucionalidad*"[7]. Así, concluyó que el actor no ofrece un criterio razonable de comparación y por ende el cargo no es apto.

12. *Solicitud de exequibilidad*[8]. Algunos intervinientes le solicitaron a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada por cuatro razones. Primero, consideraron que "*el tratamiento consagrado en la norma es*

---

[5] En la Secretaría General de la Corte Constitucional presentaron sus escritos las siguientes personas: El 30 de octubre de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de abogado de la Oficina Asesora Jurídica Interna (Fls. 49-58); el 31 de octubre de 2017, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, actuando mediante uno de sus miembros (Fls. 59-63); el 31 de octubre de 2017, la Conferencia Episcopal de Colombia, representada por el Arzobispo de Villavicencio (Fls. 64-75); el 1 de noviembre de 2017, la Directora del Programa de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Boyacá (Fls. 76-82); el 2 de noviembre de 2017, la Universidad Nacional de Colombia, por intermedio de un profesor de la Facultad de Derecho (Fls. 83-85); el 7 de noviembre de 2017, la Universidad de la Sabana intervino mediante escrito presentado por un miembro activo de su Clínica Jurídica (Fls 86-99); el 7 de diciembre de 2017, la jefe de la Oficina Jurídica de la Confederación Consejo Evangélico de Colombia (Fls. 101-104); el 25 de enero de 2018, el ciudadano Jesús Rafael Camargo Polo (Fls. 106-118); el 21 de febrero de 2019, un profesor de la Universidad Externado de Colombia (Fls. 146-148); el 22 de febrero de 2019, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior (Fls. 149-156); el 22 de febrero de 2019 y un profesor del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado (Fls. 157-160).

[6] La Conferencia Episcopal de Colombia, representada por el Arzobispo de Villavicencio (Fls. 64-75).

[7] Fls. 64-75.

[8] El Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de abogado de la Oficina Asesora Jurídica Interna (Fls. 49-58); la Directora del Programa de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Boyacá (Fls. 76-82); la Universidad Nacional de Colombia, por intermedio de un profesor de la Facultad de Derecho (Fls. 83-85); la Universidad de la Sabana intervino mediante escrito presentado por un miembro activo de su Clínica Jurídica (Fls 86-99) y un profesor de la Universidad Externado de Colombia (Fls. 146-148).

desigual, entre entidades, que en todo caso no son iguales"[9]. Segundo, sostuvieron que, en todo caso, no hay un trato desigual porque todo culto puede ser beneficiario de la inembargabilidad dado que "*1) cualquier iglesia podrá suscribir Tratado o Convenio con el Estado y 2) los requisitos exigidos son unísonos para todos los cultos solicitantes*"[10]. Así las cosas, señalaron que "*dicha expresión dispone un requisito razonable, cuyo cumplimiento se encuentra al alcance de las demás iglesias o congregaciones religiosas distintas a la católica*"[11]. Tercero, y en línea con lo anterior, afirmaron que la inembargabilidad de los bienes en nada afecta la libertad de cultos porque "*el Estado está siendo neutral en materia religiosa, toda vez que lo único que se exige es la existencia de un vínculo jurídico contractual para que se aplique la medida de inembargabilidad*"[12]. Por último, argumentaron que la norma se ajusta a la Constitución porque "*la regla general en materia de acreencias, debe ser la embargabilidad de bienes del deudor*"[13] y no su inembargabilidad.

13. *Solicitud de inexequibilidad*[14]. Otros intervinientes consideraron que la disposición acusada es contraria al preámbulo y a los artículos 1, 4, 13 y 19 de la Constitución. Primero, señalaron que "*la norma demandada otorga un trato diferente a iglesias y confesiones colocadas en una misma situación de hecho* [porque] *a pesar de que todas las iglesias y confesiones religiosas son titulares del mismo derecho de libertad religiosa y de cultos, la disposición demandada solo protege los bienes destinados al culto religioso*"[15] de algunas de ellas. Al respecto destacaron que el Concordato es únicamente con la Iglesia Católica, y que los tratados de derecho público interno son potestativos del Estado, lo que implica que sólo algunas iglesias podrán acceder al beneficio de la norma. Segundo, sostuvieron que la norma "*rompe el principio de neutralidad del Estado en relación con todas las confesiones*"[16] porque los bienes destinados al culto religioso "*son ahora objeto de dos categorías: unos embargables y otros inembargables*"[17]. Tercero, afirmaron que "*para que una confesión o iglesia exista ante el Estado colombiano, basta que acredite que ha suscrito concordato o que se le ha otorgado personería jurídica especial*"[18]. Concluyeron que establecer un requisito adicional "*no tiene una finalidad legítima ni tampoco existe una relación razonable de proporcionalidad*"[19].

---

[9] Fl. 158.
[10] Fls. 49-58.
[11] Fls. 147-148.
[12] Fls. 76-82.
[13] Fls. 76-82.
[14] El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, actuando mediante uno de sus miembros (Fls. 59-63); la jefe de la Oficina Jurídica de la Confederación Consejo Evangélico de Colombia (Fls. 101-104); el ciudadano Jesús Rafael Camargo Polo (Fls. 106-118) y un profesor del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado (Fls. 157-160).
[15] Fls. 157-160.
[16] Fls. 59-63.
[17] Fls. 59-63.
[18] Fls. 157-160.
[19] Fls. 106-118.

5. Concepto del Procurador General de la Nación[20]

14. El 21 de marzo de 2019 el Procurador General de la Nación rindió concepto en relación con el presente asunto. El Procurador solicitó que se declare la exequibilidad del aparte normativo acusado con base en los siguientes argumentos: (i) Colombia es un Estado laico que no permite "*medidas legislativas o de otra índole dirigidas a desincentivar o a desfavorecer a las personas o comunidades que no comparten la práctica religiosa mayoritaria*"; (ii) con todo, "*el carácter laico del Estado colombiano no le impide establecer relaciones de cooperación con diversas confesiones religiosas –siempre y cuando– se respete la igualdad entre las mismas*"; (iii) la disposición acusada no vulnera la igualdad "*puesto que todas aquellas instituciones religiosas que tengan personería jurídica nacional o internacional están habilitadas para celebrar dichos convenios con el Estado, con el fin de obtener el beneficio de la inembargabilidad de los bienes dedicados al culto*" y (iv) la exclusión de aquellas que no tienen personería jurídica o que no celebren convenio con el Estado "*no entraña una discriminación, pues se trata de sujetos diferentes, cuyo tratamiento por parte del Estado debe ser diferenciado*".

15. En resumen, estas son las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional:

Interviniente	Cuestionamiento	Solicitud
Procurador General de la Nación	La disposición acusada no vulnera la igualdad "*puesto que todas aquellas instituciones religiosas que tengan personería jurídica nacional o internacional están habilitadas para celebrar dichos convenios con el Estado, con el fin de obtener el beneficio de la inembargabilidad de los bienes dedicados al culto*"	Exequible
Ministerio de Relaciones Exteriores	No se vulnera el derecho a la igualdad pues (i) cualquier iglesia podrá suscribir Tratado o Convenio con el Estado y (ii) los requisitos exigidos son iguales para todos los cultos.	Exequible
Universidad Nacional	La norma no establece ninguna discriminación entre las distintas confesiones, sino que reconoce la potestad del Estado de determinar con quién suscribe un tratado internacional o convenio interno.	Exequible
Universidad de la Sabana	La norma alcanza su fin: evitar que los bienes con destinación religiosa de titularidad de aquellas entidades religiosas que han suscrito convenios con el Estado colombiano, sean embargados.	Exequible

[20] Fls. 162-170.

Universidad de Boyacá	(i) Supera el test de igualdad porque "*el tratamiento consagrado en la norma es desigual, entre entidades, que en todo caso no son iguales*" pues unas tienen ciertas prerrogativas y derechos que las otras no. (ii) "[L]*a regla general en materia de acreencias, debe ser la embargabilidad de bienes del deudor*". (iii) La inembargabilidad de los bienes no afecta la libertad religiosa porque "*el Estado está siendo neutral en materia religiosa*".	Exequible
Universidad Externado de Colombia (I)	La norma hace parte de la libertad de configuración legislativa pues cualquier iglesia puede obtener el beneficio de la inembargabilidad de sus bienes. Adicionalmente, los requisitos "*resultan justificados cuando lo que se pretende es acreditar condiciones mínimas y razonables que demuestren el arraigo, seriedad y continuidad de las iglesias*". Lo inconstitucional sería "*aceptar que lo excepcional, que es la inembargabilidad de los bienes, se pueda convertir en regla*".	Exequible
Conferencia Episcopal de Colombia	El actor no ofrece un criterio razonable de comparación.	Inhibitorio
	No hay vulneración del derecho a la igualdad, pues los bienes de todas las iglesias, confesiones o denominaciones que hubieren celebrado un tratado internacional o un convenio de derecho público interno con el Estado colombiano, son inembargables.	Exequible
Ministerio del Interior	El Estado no ha celebrado acuerdos específicos relacionados con la inembargabilidad de bienes destinados al culto. La disposición acusada "*obedece a una liberalidad de la ley que se considera viable y procedente siempre y cuando se extienda a todas las entidades religiosas en igualdad de condiciones*".	Condicionalmente exequible
Instituto Colombiano de Derecho Procesal	Hay una discriminación porque, aunque todas las confesiones religiosas se encuentran en pie de igualdad por la ley, los bienes que se destinen al culto religioso, son ahora objeto de dos categorías: unos embargables y otros inembargables.	Inexequible
Consejo Evangélico de Colombia	Hay una discriminación porque se limita la protección general sobre los bienes destinados al culto religioso, a suscribir un tratado internacional o convenio de derecho público interno.	Inexequible
Jesús Rafael Camargo Polo	La norma es discriminatoria al exigir un requisito que sólo cumple la iglesia católica.	Inexequible
Universid	(i) La norma le otorga "*un trato diferente a iglesias y*	Inexequ

ad Externado de Colombia (II)	*confesiones colocadas en una misma situación de hecho*". (ii) Se debe retirar "*del ordenamiento toda la regla (numeral 10 del artículo 594), de manera que los bienes de todas las iglesias y confesiones puedan ser embargados*", pues "*no pareciera existir razón de rango constitucional que justifique la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso*".	ible

6. Problema jurídico

16. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver si es razonable y proporcionado que el legislador autorice la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso, solo para las iglesias o confesiones religiosas que hayan suscrito "*concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*", y no para las demás entidades religiosas jurídicamente constituidas.

7. Cuestión previa. Aptitud de la demanda

17. Un interviniente le solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo (*f.j.*11). A su juicio, la demanda presentada por el actor no ofrece un criterio razonable de comparación. Para la Corte, en cambio, el escrito de demanda ofrece suficientes elementos para un estudio de fondo, por las siguientes tres razones.

18. Primero, la demanda cumplió con los requisitos formales establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991[21].

19. Segundo, las razones que fundamentan la demanda son (i) *claras*, en el entendido de que siguen un curso de exposición comprensible; (ii) *ciertas,* pues ofrecen una interpretación del enunciado demandado que se desprende directamente de su tenor literal, en virtud del cual el beneficio de la inembargabilidad se limita a las confesiones o iglesias que suscriban con el Estado uno de los tres acuerdos mencionados; (iii) *específicas*, ya que no son vagas sino que concretamente sostienen que la norma atenta contra el derecho a la igualdad en relación con la libertad de cultos porque prefiere unas confesiones e iglesias sobre otras; (iv) *pertinentes*, pues plantean un argumento de constitucionalidad que consiste en el trato desigual entre las iglesias que, a su juicio, son sujetos iguales; y (v) *suficientes*, ya que generan una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

---

[21] "*Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda*".

20. Tercero, la demanda satisface la carga que exige la jurisprudencia constitucional cuando el cargo de inconstitucionalidad es la vulneración del principio a la igualdad. En concreto, (i) señala que los grupos comparables son todas las iglesias, las cuales a su juicio "*se encuentran en la misma condición*" sin importar si suscribieron concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado; (ii) expresa que el trato discriminatorio desigual entre iguales consiste en que únicamente las que han suscrito uno de tales acuerdos "*contarán con un beneficio proporcionado por la ley y las otras se verán desamparados frente a esa situación*" y (iii) aporta argumentos con base en los cuales considera que ese trato diferenciado es inconstitucional.

8. Análisis del caso concreto

21. Corresponde a la Corte Constitucional determinar si la norma demandada es contraria al artículo 13 de la Constitución. Para ello, debe estudiar si la expresión acusada, al limitar la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso solo a las iglesias que hayan suscrito "*concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*" y excluir de tal beneficio a las demás entidades religiosas, da lugar, o no, a una diferencia de trato razonable y proporcionada.

22. Para empezar, como lo ha señalado esta Corte, el derecho a la igualdad carece de un contenido material específico, es decir, "*a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado*"[22]. Así, al tratarse de un principio indeterminado e inevitablemente amplio, su contenido se concreta en cada caso con otros derechos, intereses o beneficios que pueden entrar en colisión[23]. Por lo anterior, "*otros mandatos de igualdad dispersos en el texto constitucional actúan como normas que concretan la igualdad en ciertos ámbitos definidos por el Constituyente*"[24]. Esto es lo que la Corte ha denominado la naturaleza relacional del principio de igualdad[25]. [26]

23. En el asunto *sub examine*, esa naturaleza relacional del principio de igualdad se establece con respecto a la libertad de cultos. Ello es así por varias

---

[22] Sentencia C-1125 de 2008.
[23] Ver, entre otras sentencias, la C-220 de 2017 y la C-296 de 2012.
[24] Sentencia C-015 de 2018.
[25] Esta Corte señaló lo siguiente sobre el carácter relacional del derecho a la igualdad: "*Dicho carácter relacional es uno de los factores que explica la omnipresencia del principio de igualdad en la jurisprudencia de esta Corporación, pues hace posible que sea invocado frente a cualquier actuación de los poderes públicos con independencia del ámbito material sobre el cual se proyecte. También influye en la interpretación del principio de igualdad porque, como ha señalado la doctrina, desde el punto de vista estructural éste necesariamente involucra no sólo el examen del precepto jurídico impugnado, sino que además la revisión de aquel respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado amén del propio principio de igualdad. Se trata por lo tanto de un juicio trimembre*".
[26] Ver, entre otras sentencias la C-015 de 2018, C-104 de 2016, C-250 de 2012, C-818 de 2010, T-881 de 2002 y T-406 de 1992.

razones:

24. (i) La libertad de cultos entendida como "*el derecho a profesar y a difundir libremente la religión*"[27], es una garantía constitucional a la expresión colectiva e institucional de una determinada creencia[28]. Así, al examinar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que desarrollaría el artículo 19 Superior, la Corte precisó que "*la libertad de religión y de culto hace referencia a una actividad socialmente relevante y jurídicamente organizada*" y por lo tanto se ocupa "*de la existencia organizada de las iglesias y de las confesiones religiosas como personas jurídicas,* ***con capacidad de producir efectos*** *normativos, fiscales,* ***civiles****, subjetivos, personalísimos,* ***de crédito****,* ***reales*** *y de derecho público y de cooperación,* ***y de la relación de las personas con aquéllas en cuanto a determinadas manifestaciones de la libertad***".[29] (Se resalta)

25. (ii) Este amplio reconocimiento constitucional a la dimensión institucional de la libertad de cultos, implica a su vez la garantía de la libertad de asociación, pues esta resulta indispensable "*para desarrollar comunitariamente actividades religiosas*"[30]. Es por ello, que la conformación de entidades religiosas[31], como titulares de los "*derechos colectivos de la libertad religiosa*", es garantizada por el Estado[32]: al reconocerles personería jurídica especial, al incluirlas en un registro público, y al permitirles "*establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos y de que sean respetados su destinación religiosa y su carácter confesional específico"*[33].

26. (iii) El artículo 19 Superior contiene un mandato claro de igualdad en la garantía de la libertad de culto, al señalar que: "[t]*odas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley*", a lo que la jurisprudencia ha agregado que el Estado debe garantizar a las instituciones religiosas "*los mismos derechos que en materia de religión reconoce la Carta a las personas naturales*"[34]. Este mandato de igualdad -*el más absoluto plano de igualdad*[35]- es la consecuencia más relevante del modelo de Estado laico, establecido por el Constituyente de 1991, que implicó el abandono de la

---

[27] Sentencia T-662 de 1999.
[28] En sentencia C-088 de 1994, la Corte señaló que "*la mencionada presencia del fenómeno religioso en las sociedades, desde sus orígenes, reclama de instancias de expresión institucional y de proyección regular, ya que aquel se ha constituido, en buena parte de la historia de la humanidad, en organización y estructura de comportamientos reiterados que demandan desarrollos normativos*".
[29] Sentencia C-088 de 1994
[30] Así lo señala expresamente el artículo 6, literal j) de la Ley 133 de 1994.
[31] El Decreto 437 de 2018, en su artículo 2.4.2.4.1.7. define *entidad religiosa* en los siguientes términos: "*Hace referencia a la vida jurídica de la iglesia, la comunidad de fe o religiosa o la confesión religiosa, quien sea sujeto titular de los derechos colectivos de libertad religiosa.*"
[32] La Ley 133 de 1994 exceptuó de la garantía constitucional a libertad de cultos "*las actividades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos; el satanismo, las prácticas mágicas o supersticiosas o espiritistas u otras análogas ajenas a la religión" (*artículo 5º*)*
[33] Artículo 8 y artículo 7, literal a) de la Ley 133 de 1994, por la cual se desarrolla el derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.
[34] Sentencia T-662 de 1999.
[35] Sentencia C-568 de 1993.

orientación confesional[36] para dar paso a la neutralidad en materia religiosa[37], como expresión del principio democrático y pluralista -artículo 1º de la Carta Política-.[38] La laicidad del Estado implica que "*las diferentes creencias religiosas tienen idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado*"[39], y por lo tanto reconoce "*la igualdad de derecho de todas las confesiones religiosas frente al Estado y frente al ordenamiento jurídico*"[40]. Sobre este aspecto la Corte precisó que *"aunque se permiten tratos favorables a determinadas comunidades religiosas, la igualdad consagrada en el artículo 19 Superior implica que las otras confesiones tengan la posibilidad de acceder a los mismos beneficios"*.[41]

27. Por lo tanto, dado que en este caso la disposición acusada otorgó el beneficio de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto solo a algunas entidades religiosas, el estudio de constitucionalidad se circunscribirá entonces a la presunta vulneración del derecho a la igualdad en el ejercicio de la libertad de cultos.

28. Para efectos de estudiar la constitucionalidad de la medida, esta Corte procederá a (i) hacer un análisis de la norma demandada y (ii) adelantar un juicio de igualdad, que implica (a) identificar si existe una limitación *prima facie* del derecho a la libertad de cultos en condiciones de igualdad y (b) definir si esa limitación está justificada, es decir, si el trato desigual es razonable y proporcionado.

8.1 Análisis de la norma demandada

29. En el ordenamiento jurídico colombiano el patrimonio del deudor es la prenda general de los acreedores[42] [43]. Por tanto, por regla general, los bienes son embargables[44]. Ello obedece también a la necesidad de garantizar el derecho de crédito y asegurar la eficacia de las decisiones judiciales[45]. Sin embargo, por expresa disposición constitucional o legal, el decreto de medidas cautelares de algunos bienes "*tiene ciertas restricciones, las cuales han sido determinadas por el legislador, en uso de su facultad de libertad de configuración, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de las personas*"[46]. Así, los artículos 63 de la Constitución[47], 1677 del Código Civil[48]

---

[36] El Preámbulo de la Constitución de 1886, con la reforma introducida mediante el plebiscito de 1957, establecía que "*la Religión Católica, Apostólica y Romana, es la de la Nación*".
[37] La Corte en la Sentencia C-871 de 2011 señaló que "esa estricta neutralidad del Estado en materia religiosa es la única forma de que los poderes públicos aseguren el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas".
[38] Sentencia C-224 de 2016.
[39] Sentencia C-817 de 2011.
[40] Sentencia C-350 de 1994.
[41] Sentencia C-224 de 2016.
[42] En ese sentido, el artículo 2488 del Código Civil dispone que "*Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presente o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1677.*"
[43] Sentencia C-156 de 2018.
[44] Sentencia C-1064 de 2003.
[45] Sentencia C-664 de 2006.
[46] Sentencia T-206 de 2017.

y 594 del Código General del Proceso, disponen, de manera taxativa, qué bienes serán inembargables.

30. En desarrollo de esta regulación, el numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, que es la disposición demandada, consagra una excepción a la embargabilidad de los bienes destinados al culto religioso. Sin embargo, esta garantía solo se otorga a las confesiones o iglesias que hayan suscrito (a) concordato, (b) tratado de derecho internacional o (c) convenio de derecho público interno con el Estado colombiano. De este modo, los bienes destinados al culto religioso por las demás entidades religiosas que están jurídicamente constituidas y que por lo tanto cuentan con personería jurídica especial y hacen parte del Registro Público de Entidades Religiosas[49] (*f.j.* 25), sí podrían ser embargados.

8.1.1. *Requisitos para que una confesión o iglesia pueda suscribir (a) concordato (b) tratado de derecho internacional o (c) convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*

31. *(a) Suscripción de Concordato*. Por medio de la Ley 20 de 1974 se aprobó el "*Concordato y el Protocolo Final entre le República de Colombia y la Santa Sede*". Ese Concordato regula las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado colombiano. En ese sentido, la única iglesia que cumple con dicho requisito es la Iglesia Católica, por lo que los bienes que esta iglesia destine a su culto religioso son, por esa sola razón, inembargables.

32. *(b) Suscripción de tratado de derecho internacional*. De conformidad con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) y con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986), solamente

---

[47] "*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*".

[48] "*BIENES INCLUIDOS EN LA CESION. La cesión comprenderá todos los bienes, derechos y acciones del deudor, excepto los no embargables. No son embargables: 1.) No es embargable el salario mínimo legal o convencional. 2.) El lecho del deudor, el de su mujer, los de los hijos que viven con él y a sus expensas, y la ropa necesaria para el abrigo de todas estas personas. 5.) Los uniformes y equipos de los militares, según su arma y grado. 6.) Los utensilios del deudor artesano o trabajador del campo, necesarios para su trabajo individual. 7.) Los artículos de alimento y combustible que existan en poder del deudor, hasta concurrencia de lo necesario para el consumo de la familia, durante un mes. 8.) La propiedad de los objetos que el deudor posee fiduciariamente. 9.) Los derechos cuyo ejercicio es enteramente personal, como los de uso y habitación*".

[49] El artículo 2.4.2.1.1 del Decreto 1066 de 2015 dispone que "*Las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, para la obtención de su personería jurídica especial, deberán presentar ante la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior la correspondiente petición acompañada 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. La personería jurídica se reconocerá cuando se acrediten debidamente los requisitos exigidos y no se vulneren los preceptos de la Ley 133 de 1994 o los derechos constitucionales fundamentales. Reconocida la personería jurídica especial, oficiosamente el Ministerio del Interior hará su anotación en el Registro Público de Entidades Religiosa*".

podrán celebrar tratados de derecho internacional (i) los Estados y (ii) las organizaciones internacionales[50]. Así, la iglesia o confesión que desee celebrar un tal tratado debe tener la condición de Estado o de organización internacional. Únicamente la Iglesia Católica tiene la posibilidad de cumplir con esta condición a efectos de poder suscribir un tratado de derecho internacional con el Estado colombiano.

33. *(c)Suscripción de convenio de derecho público interno*. Los requisitos para que una confesión o iglesia suscriba un convenio de derecho público interno están establecidos en el artículo 15 de la Ley 133 de 1994[51].

33.1. Por una parte, las iglesias deben cumplir tres requisitos formales. Primero, deben gozar de personería jurídica. De conformidad con el artículo 9 de la Ley 133 de 1994, "[e]*l Ministerio de Gobierno reconoce personería jurídica a las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y, confederaciones y asociaciones de ministros, que lo soliciten*". En esos términos, la personería se acreditará cuando el solicitante allegue una petición con los "*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*"[52]. Segundo, la iglesia debe ofrecer "*garantía de duración por su estatuto y número de miembros*"[53]. Tercero, el convenio debe superar el "*control previo de legalidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado*" [54].

33.2. Por otra parte, la misma norma prevé que "**[e]*s potestativo del Estado*** *colombiano celebrar Convenios de Derecho Público Interno con las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones*"[55] (Se destaca). En esos términos, la voluntad de la administración, en particular del Ministerio del Interior[56], juega un papel determinante en la suscripción de dicho convenio. Será ese Ministerio, cuando lo considere necesario, y en desarrollo de las políticas de Gobierno, el que

---

[50] Cabe aclarar que otros sujetos de derecho internacional podrán celebrar acuerdos internacionales pero estos no estarán regulados por dichas convenciones.

[51] "*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 (sic) de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 6o. en el inciso segundo del artículo 8o. del presente Estatuto, y en el artículo 1o. de la Ley 25 de 1992. Los Convenios de Derecho Público Interno estarán sometidos al control previo de legalidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y entrarán en vigencia una vez sean suscritos por el Presidente de la República*".

[52] El artículo 2.4.2.1. del Decreto 1066 de 2015 prevé los mismos requisitos.

[53] Artículo 15 de la Ley 133 de 1994.

[54] *Ibídem*.

[55] Artículo 2.4.2.1.11, Decreto 1066 de 2015.

[56] Artículo 2.4.2.1.13 del Decreto 1066 de 2015: "*Competencia para negociar los convenios. Corresponde al Ministerio del Interior la competencia administrativa relativa a la negociación y desarrollo de los Convenios de Derecho Público Interno, sin perjuicio de los contratos a que se refiere el ARTÍCULO 200 de la Ley 115 de 1994 y del Estatuto General de Contratación, Ley 80 de 1993*" (Se destaca).

decida si se suscribe o no. Se trata pues, de una potestad discrecional del Estado. Como lo ha dicho esta Corte, "*hay facultad o competencia* ***discrecional*** *cuando la autoridad administrativa en presencia de circunstancias de hecho determinadas* ***es libre (dentro de los límites que fije la ley) de adoptar una u otra decisión***"[57] (Se destaca). Lo anterior no se traduce en un ejercicio arbitrario de competencia[58] puesto que tiene ciertos límites[59]. En concreto, la decisión debe ser razonable y estar fundamentada[60]. Pero sí implica que el Estado es libre de ponderar la conveniencia de su actuación. En consecuencia, la administración tiene la opción de suscribirlo o de no hacerlo, sin importar que la iglesia reúna los requisitos formales exigidos por la ley. En esos términos, si bien como lo señala el Procurador General de la Nación, "*todas aquellas instituciones religiosas que tengan personería jurídica nacional o internacional están habilitadas para celebrar dichos convenios con el Estado, con el fin de obtener el beneficio de la inembargabilidad de los bienes dedicados al culto*", lo cierto es que tal eventual celebración depende también del arbitrio del Gobierno.

33.3. Así las cosas, las religiones o confesiones religiosas deben cumplir precisos requisitos legales para celebrar el convenio de derecho público interno. Sin embargo, lo cierto es que ello no implica, *per sé*, que, una vez cumplidos dichos requisitos, el Gobierno esté obligada a suscribirlo. El Estado ponderará la procedencia de cada Convenio y determinará si lo suscribe o no[61]. En consecuencia, como ya se indicó, no depende solamente de la voluntad y el interés de las confesiones religiosas o iglesias.

34. En las circunstancias descritas, el demandante y buena parte de los intervinientes en este proceso sostienen que hay una limitación al derecho a la igualdad, que deriva en la inconstitucionalidad de la norma. Con el propósito de establecer si les asiste o no razón, se hará un *juicio de igualdad* sobre la diferenciación introducida por la disposición acusada, entre las iglesias y confesiones religiosas que tengan suscrito un concordato, un tratado de derecho internacional o un convenio de derecho público interno, y las demás iglesias, para efectos de excepcionar la inembargabilidad de los bienes destinados a su culto religioso.

8.2. Juicio de igualdad

35. Para constatar si la medida cuya constitucionalidad se examina representa una intervención o una injerencia en una norma o posición adscrita *prima facie* al principio de igualdad, (i) se definirá el criterio de comparación, y (ii)

---

[57] Sentencia C-031 de 1995.
[58] Sentencia C-144 de 2009.
[59] Sentencia C-144 de 2009.
[60] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de julio de 2017. Rad. No: 76001-23-33-000-2013-00358-01(0106-15).
[61] Artículo 2.4.2.1.12 del Decreto 1066 de 2015: "(…) *El Estado ponderará la procedencia de la celebración de Convenios de Derecho Público Interno con las entidades religiosas atendiendo el contenido de sus estatutos, el número de sus miembros, su arraigo y su historia*".

se determinará si, en el plano jurídico o fáctico hay un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

8.2.1. *Definición del criterio de comparación*.

36. En este caso los *sujetos a comparar* son, por una parte, (i) las entidades religiosas jurídicamente constituidas que hayan suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano y, por otra, (ii) las demás entidades religiosas[62], en la medida en que sólo las primeras pueden acceder al beneficio de la inembargabilidad de sus bienes destinados al culto religioso.

37. Así, a juicio de esta Sala, todas las entidades religiosas -salvo las excluidas por el artículo 9 de la Ley 133 de 1994- están en plano de igualdad con respecto a la protección de sus bienes destinados al culto religioso, en tanto ello forma parte de la dimensión institucional de la libertad de cultos. El artículo 13 de la Constitución prevé que "[t]*odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*". El artículo 19 dispone que "[t]*odas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley*" (*f.j.* 26). En similar sentido, el artículo 3 de la Ley 133 de 1994 impone al Estado la obligación de "*respetar, en condiciones de igualdad, a todas las iglesias o congregaciones religiosas, sin que pueda producirse discriminación alguna*"[63]. Con base en lo anterior, esta Corte ha señalado que, todas las "*Iglesias o confesiones tienen derecho, por mandato de la Constitución Nacional, a que se reconozca su personería como cualquier asociación de fines lícitos, y a que el Estado esté sujeto en relación con ellas, a las reglas sobre la plena igualdad que prescribe la Carta*"[64].

38. En esos términos, en lo que tiene que ver con la protección de sus bienes destinados al culto religioso, todas las entidades religiosas jurídicamente constituidas son sujetos comparables, con independencia de que hayan o no suscrito concordato, tratado de derecho internacional, convenio de derecho público interno. Como ya se indicó, la faceta institucional de la libertad de cultos se extiende, *prima facie*, a los bienes destinados al culto religioso de todas estas. Adicionalmente, el propósito de tales acuerdos nada tiene que ver con la protección de los bienes de las iglesias, razón por la cual no es un criterio de diferenciación válido. En efecto, ni el Concordato ni el Convenio de Derecho Público Interno número 01 de 1997 contienen capítulo alguno

---

[62] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 133 de 1994, quedan exceptuadas de esta categoría "*las actividades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos; el satanismo, las prácticas mágicas o supersticiosas o espiritistas u otras análogas ajenas a la religión*".

[63] Sentencia T-352 de 1997.
[64] Sentencia C-088 de 1994.

relacionado con ese particular. En consecuencia, todas las iglesias son sujetos de la misma naturaleza, en lo que respecta a la protección de sus bienes destinados al culto religioso.

8.2.2. *Estudio de la existencia de un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales*

39. Del estudio de la disposición acusada y de conformidad con el patrón de comparación recientemente mencionado, esta Sala encuentra, sin mayores dificultades, la existencia de un trato desigual entre iguales. Por una parte, ya se identificó que, en lo que respecta a la protección de sus bienes, todas las entidades religiosas son sujetos iguales. Sin embargo, el legislador les da un trato desigual.

40. La diferencia de trato consiste en que mientras las entidades religiosas que celebraron uno de los tres acuerdos mencionados tienen derecho a que sus bienes destinados al culto religioso sean inembargables, las demás no. La desigualdad en el trato se intensifica en tanto, como quedó visto (*apartado* 8.1.1.) no cualquier iglesia o confesión religiosa está en condiciones de acceder realmente a uno de esos acuerdos, y con ello alcanzar el beneficio de la inembargabilidad de los bienes destinados a su culto religioso. Tanto es así que actualmente, de las más de 6.000 iglesias que están registradas en Colombia[65], únicamente la Iglesia Católica[66] y trece (13) entidades religiosas cristianas no católicas[67] con las que el Estado suscribió el Convenio de Derecho Público Interno 1 de 1997[68] cumplen dicho requisito.

41. Así las cosas, a juicio de esta Sala, la medida constituye una intervención en el derecho a la igualdad en el ejercicio de la libertad de cultos, pues trata de modo diferente a las entidades religiosas. En consecuencia, la constitucionalidad de la disposición acusada está sujeta a que se aporten razones que justifiquen esa diferencia de trato.

8.2.2.1. *Razonabilidad de la limitación a la igualdad*

42. Si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional admite el otorgamiento de tratos favorables a comunidades religiosas determinadas (*f.j.* 25), también ha señalado las condiciones bajo las cuales esa diferencia de trato

---

[65] Registro Público de entidades Religiosas del Ministerio del Interior. Disponible en: https://asuntosreligiosos.mininterior.gov.co/sites/default/files/registro_publico_de_entidades_religiosas_2018_10.xls.

[66] Con quien está vigente el Concordato. Ley 22 de 1994.

[67] Concilio de las Asambleas de Dios de Colombia, la 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; Federación Consejo Evangélico de Colombia.

[68] Decreto 354 de 1998, Por el cual se aprueba el Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no Católicas.

puede resultar constitucionalmente admisible[69]: (i) que sea susceptible de concederse a otros credos, en igualdad de condiciones, y b) que no incurra en alguna de las prohibiciones identificadas por la Corte en la Sentencia C-152 de 2003[70]. Por lo tanto, en el asunto *sub examine,* la libertad de configuración del legislador para regular sobre la embargabilidad de los bienes se encuentra sujeta a las exigencias de razonabilidad[71] -finalidad de la diferenciación- y de proporcionalidad -en cuanto a las consecuencias jurídicas de dicha diferenciación-[72], con sujeción a los mencionados parámetros constitucionales.

43. Lo primero que encuentra la Corte es que el legislador no hizo explícito el objetivo concreto de la diferenciación entre las iglesias que suscribieron concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno, y las que no lo hicieron. El numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 modificó el numeral 9 del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil e incluyó el aparte demandado, así:

Código de Procedimiento Civil, artículo 684.	Código General del Proceso, artículo 594.
"*Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse (...) 9. Los bienes destinados al culto religioso*".	*Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: (...) 10. Los bienes destinados al culto* ***religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano****.*

44. De esa manera, la ley anterior aplicaba el beneficio de la inembargabilidad de todos los bienes destinados al culto religioso, sin exigir siquiera el carácter institucional de los mismos, esto es, sin referirse específicamente a los bienes destinados al culto de las confesiones o iglesias.

---

[69] Sentencia C-224 de 2016

70 En esta Sentencia, la Corte se refirió a las siguientes prohibiciones: *"1) establecer una religión o iglesia oficial, sino que 2) el Estado se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión o 3) que realice actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia. Estas acciones del Estado violarían el principio de separación entre las iglesias y el Estado, desconocerían el principio de igualdad en materia religiosa y vulnerarían el pluralismo religioso dentro de un estado liberal no confesional. No obstante tampoco puede el Estado 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, ni 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley."*

[71] Como lo ha indicado esta Corte, "[s]*ometido al examen de constitucionalidad, el criterio de diferenciación escogido* (…) *sólo podría ser aceptable si existe una justificación objetiva y razonable para establecer tal tratamiento diferenciado*". Ver, sentencia T-422 de 1992.

[72] Así, en sentencia C-530 de 1993, la Corte señaló que "*un trato desigual fundado en un supuesto de hecho real, que persiga racionalmente una finalidad constitucionalmente admisible sería, sin embargo, contrario al artículo 13 superior, si la consecuencia jurídica fuese desproporcionada*".

45. Ahora bien, tanto en la ponencia inicial de lo que sería el artículo 594[73], como en los dos primeros debates en Cámara[74] y en el primero en Senado[75], el texto del numeral 10 era idéntico al del numeral 9 del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil. La expresión "*de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*" se introdujo apenas en el segundo debate en el Senado[76].

46. Las razones que llevaron al legislador a delimitar de este modo el texto normativo no aparecen consignadas en las gacetas del Congreso. El informe de ponencia para segundo debate se limita a precisar que "*sólo los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano, serán considerados inembargables*"[77]. Esto fue acogido por la Comisión de Conciliación del Senado[78].

47. En esos términos, la Corte encuentra que (i) la ley anterior que regulaba la inembargabilidad de bienes extendía el beneficio, sin distinción alguna, a "*todos los bienes destinados al culto religioso*"; (ii) el aparte demandado en el caso *sub examine* fue introducido por la Ley 1564 de 2012; (iii) su ponencia inicial, y el texto aprobado tanto en los dos primeros debates en Cámara como en el primero en Senado eran idénticos al de la norma anterior y (iv) en las gacetas del Congreso no se observa mayor deliberación ni justificación de la inclusión de la expresión "*de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*".

48. Adicionalmente, el Ministerio del Interior –entidad del Gobierno que tiene a su cargo la política de asuntos religiosos– tampoco pudo explicar la finalidad de la medida. En cambio, al intervenir en este proceso, sostuvo que se trata de "*una liberalidad de la ley que se considera viable y procedente siempre y cuando se extienda a todas las entidades religiosas en igualdad de condiciones*". *(f.j.* 15)

49. Por su parte, el demandante sostuvo que la finalidad general del numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 es garantizar el ejercicio de la libertad de cultos mediante la protección de aquellos bienes de las confesiones o iglesias que están destinados a ese culto religioso, ante una eventual medida cautelar de embargo.

---

[73] Gaceta del Congreso No. 119 del 29 de marzo de 2011, página 89.
[74] Gaceta del Congreso No. 250 del 11 de mayo de 2011, página 95; Gaceta del Congreso No. 745 del 4 de octubre de 2011, página 88.
[75] Gaceta del Congreso No. 114 del 28 de marzo de 2012, páginas 225 y 368.
[76] Gaceta del Congreso No. 261 del 23 de mayo de 2012, páginas 39, 171 y 294.
[77] Gaceta del Congreso No. 261 del 23 de mayo de 2012, página 39.
[78] Gaceta del Congreso No. 316 del 6 de junio de 2012, página 130.

50. Sin embargo, la Sala entiende que, en tratándose de un juicio abstracto de constitucionalidad por vulneración del derecho a la igualdad, el análisis de razonabilidad debe recaer sobre el fin de la diferenciación que introduce la disposición y no sobre la disposición misma. Por ende, la Corte debe identificar la finalidad que buscaba el legislador al distinguir las iglesias que han suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno, de las demás confesiones o iglesias.

51. Pues bien, a pesar de que el legislador no justificó tal diferenciación, parece plausible sostener que el fin de la norma es proteger a los acreedores, limitando el beneficio de la inembargabilidad a las entidades religiosas que acrediten alguna de las condiciones de institucionalidad señaladas. De este modo se otorga seguridad jurídica al acreedor en relación con la limitación que, en un momento dado, podría tener para lograr la ejecución forzosa de obligaciones incumplidas por este específico grupo de deudores. En esos términos, la Corte encuentra que la diferenciación tiene una finalidad constitucionalmente legítima y por lo tanto la medida es *razonable*.

52. Con todo, cualquier limitación de los derechos fundamentales solo puede justificarse si supera un *análisis de proporcionalidad*. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, es en virtud de tal criterio que resulta posible verificar que el legislador no haya adoptado una decisión arbitraria o caprichosa y determinar si cierta intervención en un derecho fundamental es, o no, contraria a la Constitución[79]. En el caso *sub examine*, lo cierto es que la medida introducida por el legislador afecta el derecho a la igualdad en el ejercicio de la libertad de cultos, pues excluye del beneficio de la inembargabilidad los bienes destinados al culto religioso por las entidades religiosas, que no han suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.

53. En consecuencia, corresponde a la Sala determinar si la diferenciación que introduce la medida es (i) *idónea*, (ii) *necesaria* y (iii) *proporcionada en sentido estricto*. Si la medida no cumple con alguna de las exigencias de alguno de los tres subprincipios, se entiende que vulnera el derecho a la igualdad y por ende es inconstitucional.

8.2.2.2 *Proporcionalidad de la limitación a la igualdad*

54. El *principio de proporcionalidad* está compuesto por tres subprincipios, cada uno de los cuales constituye una exigencia que toda intervención en los derechos fundamentales debe cumplir:

i) *La idoneidad de la diferenciación introducida por la medida*

55. El primer paso del test de proporcionalidad es determinar si el trato

[79] Sentencia C-053 de 2018.

diferente es adecuado para alcanzar su fin. A juicio de esta Corte, la medida es *idónea* para proteger a los acreedores en tanto les garantiza que las confesiones o iglesias aparentes, o que no tengan algún reconocimiento estatal, no podrán oponerle esta excepción de inembargabilidad, con lo cual se previene el abuso a que podría dar lugar la indeterminación subjetiva de este beneficio.

56. De esa manera, la limitación subjetiva al beneficio de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso, constituye una medida *idónea* para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo de la seguridad jurídica y la protección del derecho de crédito de los acreedores.

ii) *La necesidad de la diferenciación introducida por la medida*

57. Dado que la finalidad de la diferenciación introducida por la norma constituye una medida *idónea*, habrá que establecer si se trata de una medida *necesaria*.

58. El subprincipio de *necesidad* implica una comparación de (1) la medida adoptada con (2) los medios alternativos disponibles, en la cual se analiza la idoneidad similar o mayor del medio alternativo para alcanzar el objetivo propuesto, y el menor grado en que éste afecte el derecho fundamental en tensión. En ese sentido, es "*una evaluación de medios a fines, en la que el juez indaga si no existen medidas alternativas para alcanzar el propósito constitucional perseguido por el Legislador y que impongan un sacrificio menor a los principios en tensión*"[80].

59. En este caso la medida legislativa implica que, para acceder al beneficio de la inembargabilidad, las iglesias hayan suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno. La medida así prevista contribuye a alcanzar el fin deseado, porque el señalamiento de exigentes requisitos para acceder al beneficio de la inembargabilidad permite alcanzar el fin legítimo de la seguridad jurídica y la protección del derecho de crédito de los acreedores, pues, de una parte, comporta una delimitación subjetiva, que restringe el número de sujetos que podrán hacer uso de tal excepción y, de otra parte, otorga plena certeza sobre el grupo de deudores que en caso de incumplimiento de sus obligaciones, podrían oponer esta excepción de inembargabilidad.

60. De manera que ante un universo de más de seis mil iglesias que a día de hoy cuentan con reconocimiento especial de personería jurídica, tales fines no podrían ser logrados de modo similar o mayor con otra medida legislativa alternativa.

iii) *Proporcionalidad en sentido estricto de la diferenciación introducida*

---

[80] Sentencia C-091 de 2017.

por la medida

61. Si bien la exigencia de estrictos requisitos para acceder al beneficio de la inembargabilidad constituye una medida legislativa idónea y necesaria para alcanzar los fines legítimos que le son reconocidos (*f.j*. 50,51) , se advierte que esta podría suponer una intensa limitación al derecho a la igualdad de las entidades religiosas que no lleguen a acreditar ninguno de esos requisitos para beneficiase de esa excepción de inembargabilidad, circunstancia que, además, implica una fuerte intervención en la dimensión institucional del derecho a la libertad de cultos.

62. Como se indicó (*apartado 8.1.1.*), en la actualidad menos del 1% de las iglesias legalmente constituidas y reconocidas en Colombia tienen la posibilidad real de cumplir con alguno de los requisitos establecido en la norma para evitar el embargo de los bienes destinados al culto religioso, porque: ***i)*** el Concordato solo regula las relaciones del Estado con la Iglesia Católica, ***ii)*** Solo la Iglesia Católica tiene la capacidad jurídica de suscribir un tratado de derecho internacional con el Estado colombiano, ***iii)*** Solo 13 iglesias cristianas no católicas han logrado suscribir un Convenio de Derecho Público Interno, pues, aun cuando las iglesias interesadas cumplan con los requisitos formales para ello (*f.j.* 62), es potestativo del Estado decidir si suscribe o no el convenio, lo que en gran medida depende de las valoraciones de conveniencia que al respecto efectúe el Ministerio del Interior. [81]

63. Por lo tanto, para que la diferenciación introducida por la medida legislativa, entre las iglesias y confesiones religiosas que tengan suscrito un concordato, un tratado de derecho internacional o un convenio de derecho público interno, y las demás iglesias y confesiones religiosas, para efectos de excepcionar la inembargabilidad de los bienes destinados a su culto religioso, no resulte desproporcionada en sentido estricto, debe poder armonizarse con el principio de igualdad,[82] dando así aplicación al 'principio de conservación del derecho'[83], para que mediante una interpretación razonable se preserve, de una parte, la finalidad de la disposición enjuiciada, y, de otra parte, para que esta se haga compatible con dicho parámetro de control constitucional, relacionado en este caso con la libertad de cultos

64. En esa medida, se advierte que la interpretación que resulta inconstitucional, y por lo tanto debe excluirse, es aquella en virtud de cual se entienda que la potestad discrecional con la que cuenta el Estado para suscribir convenios con las iglesias, mediante la competencia facultativa y discrecional

---

[81] Artículo 2.4.2.1.12 del Decreto 1066 de 2015: "(…) *El Estado ponderará la procedencia de la celebración de Convenios de Derecho Público Interno con las entidades religiosas atendiendo el contenido de sus estatutos, el número de sus miembros, su arraigo y su historia*".

[82] En la Sentencia C-088 de 1994 la Corte advirtió que la celebración de "*convenios sobre cuestiones religiosas*" no se opone a la Constitución, "*siempre que todas las religiones y confesiones religiosas, que tengan personería jurídica, puedan acceder a ellos libremente, y en condiciones de igualdad*."

[83] Sentencias C-100 de 1996, C-065 de 1997, C-499 de 1998, C-559 de 1999, y C-843 de 1999, C-078 de 2007

asignada al Ministerio del Interior por el Decreto 1066 de 2015, no está sujeta al principio de no discriminación.

65. De manera que una interpretación constitucionalmente admisible de la medida legislativa cuestionada es aquella en virtud de la cual se entienda que todas las iglesias que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a alguno de los instrumentos jurídicos señalados por la norma como condición para acceder al beneficio de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto.

66. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados tanto por el Procurador General de la Nación, como por aquellos intervinientes que se sumaron a la solicitud de exequibilidad simple, así como de los que propusieron la inexequibilidad de la norma demandada[84]. En efecto:

i) No es cierto que la norma le otorgue un "*trato desigual a entidades que en todo caso no son iguales*"[85]. Como se señaló anteriormente, todas las entidades religiosas están en plano de igualdad respecto de la protección de sus bienes destinados al culto religioso, sin importar si han suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano. En consecuencia, para efectos de la embargabilidad de sus bienes, todas las entidades religiosas reconocidas por el Estado colombiano son sujetos iguales y por lo tanto merecen de su derecho a la libertad de culto.

ii) El Procurador General señaló que "*todas aquellas instituciones religiosas que tengan personería jurídica nacional o internacional están habilitadas para celebrar dichos convenios con el Estado, con el fin de obtener el beneficio de la inembargabilidad de los bienes dedicados al culto*". Sin embargo, como quedó explicado, en la práctica no todas las iglesias podrían suscribir los mencionados acuerdos, por lo que no puede hablarse de un "*requisito razonable, cuyo cumplimiento se encuentra al alcance de las demás iglesias*"[86]. Por esa razón es necesario garantizar el acceso igualitario a alguno de los instrumentos que les permitiría alcanzar la protección jurídica de los bienes destinados al culto religioso.

iii) En línea con lo anterior, no puede afirmarse que "*el Estado está siendo neutral en materia religiosa*"[87] porque la disposición acusada, en rigor, establece la siguiente regla: es el Estado, en ejercicio de su función legislativa, el que decide cuáles son las entidades religiosas que al beneficiarse de la inembargabilidad de sus bienes destinados al culto tendrán garantizada su

---

84 El Ministerio de Relaciones Exteriores, la Universidad de Boyacá, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de la Sabana y la Universidad Externado de Colombia.
85 Fl. 158.
86 Fls. 147-148.
87 Fls. 76-82.

libertad de culto.[88] Por supuesto se trataría de una regla constitucionalmente inadmisible, a menos que se armonice con el principio de igualdad, como en efecto se hace en esta providencia.

iv) Por último, si bien "*la regla general en materia de acreencias, debe ser la embargabilidad de bienes del deudor*"[89] lo cierto es que no es posible admitir que solo algunas entidades religiosas obtengan el beneficio de la inembargabilidad que la norma establece, pues ello implica una restricción desproporcionada del derecho a la libertad de cultos, que se encuentra garantizada por la Constitución en condiciones de plena igualdad, la cual se haría efectiva en la medida en que las iglesias puedan acreditar las condiciones que para ello exige la disposición demandada.

67. El siguiente cuadro resume las respuestas de la Corte a los argumentos de los intervinientes en defensa de la constitucionalidad de la norma demandada:

Argumentos de los intervinientes	Consideraciones de la Corte
La norma le otorga un "*trato desigual a entidades que en todo caso no son iguales*"	Todas las entidades religiosas jurídicamente constituidas se encuentran en plano de igualdad en cuanto a la protección de los bienes destinados al culto religioso.
Todas aquellas instituciones religiosas que tengan personería jurídica están habilitadas para celebrar convenios con el Estado, los cuales son necesarios para obtener el beneficio de la inembargabilidad de los bienes dedicados al culto religioso.	No toda entidad religiosa puede cumplir las condiciones exigidas por la norma: (i) El Concordato es un requisito que solo cumple la Iglesia Católica. (ii) El tratado de derecho internacional es un requisito que está limitado a Estados y organizaciones internacionales. (iii) La celebración de un convenio de derecho público interno requiere de la voluntad del Gobierno.
El Estado está siendo neutral en materia religiosa.	Al privilegiar a algunas entidades religiosas que son las únicas que pueden suscribir concordatos y tratados internacionales, se altera el principio de neutralidad del Estado en materia religiosa.
La regla general en materia de acreencias, debe ser la embargabilidad de bienes del	Los bienes destinados al culto religioso gozan de una protección constitucional, en tanto hacen parte

[88] En sentencia C-152 de 2003, la Corte señaló que le "*está constitucionalmente prohibido (...) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley*."

[89] Fls. 76-82.

deudor	de la dimensión institucional de la libertad de cultos.

68. Comoquiera que la disposición legal acusada supera el examen de constitucionalidad con sujeción a la única interpretación conforme ya expresada (*f.j.* 64), se declarará su exequibilidad condicionada.

9. Síntesis de la decisión

69. La Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*", contenida en el numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012.

70. La Sala Plena concluyó que la disposición acusada es contraria al derecho a la igualdad porque, para efectos de otorgar protección jurídica a los bienes destinados al culto religioso, excluye de manera injustificada a las entidades religiosas que no han suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno.

71. Destacó que, en el caso concreto, debido al carácter relacional del derecho a la igualdad, el estudio de constitucionalidad por el desconocimiento del artículo 13 de la Constitución involucra el derecho fundamental a la libertad de cultos. En concreto, se refirió a la dimensión institucional de dicho derecho. Sostuvo que la vocación colectiva de la práctica de una determinada religión implica la libertad de asociación con el fin de desarrollar comunitariamente actividades religiosas. Es por eso que las iglesias y confesiones también son titulares de una serie de derechos, dentro de los cuales se encuentra el de la protección de los bienes destinados al culto religioso.

72. Estudió los requisitos establecidos en el numeral 10 del artículo 564 de 2012 para acceder al beneficio de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso. Encontró que (i) el Concordato solo lo puede suscribir la Iglesia Católica; (ii) el tratado de derecho internacional solo lo pueden celebrar los Estados y las organizaciones internacionales, condición cumpliría únicamente la Iglesia Católica, (iii) que para suscribir el convenio de derecho público interno se requiere, entre otros, que el convenio supere el control previo de legalidad del Consejo de Estado, sino especialmente y que el Estado colombiano decida suscribirlo y (iv) Recordó que las iglesias tienen derecho a decidir autónomamente su relación con el Estado. En ese sentido, destacó que menos del 1% del total de las entidades religiosas reconocidas por el Estado cumplen alguna de tales condiciones.

73. Habida consideración de que la norma hace una distinción entre las entidades religiosas para efectos de acceder al beneficio de la inembargabilidad, la Sala Plena aplicó un juicio de igualdad, resultado del

cual identificó la existencia de una limitación en el derecho a la igualdad y concluyó que esa limitación en el derecho a la igualdad solo estaría constitucionalmente justificada si se interpreta en el sentido de que todas las iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder en condiciones de igualdad a la celebración del "*concordato, tratado de derecho internacional y convenio de derecho público interno*".

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público con el Estado colombiano*" en el entendido de que todas las confesiones e iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder a la celebración de alguno de estos instrumentos en condiciones de igualdad.

Notifíquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA Y EL MAGISTRADO ALBERTO ROJAS RÍOS A LA SENTENCIA C-346 de 2019

M.P. CARLOS BERNAL PULIDO

1. Con el respeto acostumbrado por las providencias de la Corte Constitucional, nos apartamos parcialmente de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena en el asunto de la referencia, en relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión *"que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público con el Estado colombiano"*, contenida en el numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, en el entendido de que todas las confesiones e iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder a la celebración de alguno de estos instrumentos en condiciones de igualdad. Este condicionamiento, además de innecesario, se fundamenta en premisas erróneas, tal como se explicará a continuación.

2. La Sentencia C-346 de 2019 fundamentó la citada declaratoria de exequibilidad condicionada en una supuesta interpretación inconstitucional que se derivaría del precepto demandado y debía excluirse, esto es, aquella en virtud de la cual *"se entienda que la potestad discrecional con la que cuenta el Estado para suscribir convenios con las iglesias, mediante la competencia facultativa y discrecional asignada al Ministerio del Interior por el Decreto 1066 de 2015, no está sujeta al principio de no discriminación"*. Sin embargo, la norma demandada no establece, ni explícita ni implícitamente, una desigualdad en el trato que deban recibir las distintas confesiones religiosas o iglesias a efectos de suscribir alguno de los instrumentos que allí se mencionan. En consecuencia, debía haberse declarado la exequibilidad pura y simple de la norma demandada.

3. Para apoyar la conclusión a la que se llega en la Sentencia, se parte del supuesto según el cual, en la práctica, no todas las iglesias o confesiones religiosas pueden suscribir convenios de derecho público interno, ya que el Estado ponderará la procedencia de cada convenio y determinará si lo suscribe o no. Para demostrar esta premisa, la Sentencia indica que de las más de 6.000 iglesias que actualmente están registradas en Colombia, tan sólo 13 entidades religiosas cristianas no católicas han podido suscribir tales convenios. A partir de esto, concluye que el Estado no está siendo neutral en materia religiosa, pues la regla que se desprende de la norma demandada es que el Estado *"decide cuáles son las entidades religiosas que al beneficiarse de la inembargabilidad de sus bienes destinados al culto tendrán garantizada su libertad de culto"*.

4. El fundamento para condicionar la exequibilidad de la norma demandada parte entonces de dos supuestos errados: (i) considerar que el Estado no está

siendo neutral en materia religiosa y existe un tratamiento desigual entre las diferentes entidades religiosas porque de las más de 6.000 iglesias que existen en el país sólo 13 han suscrito un convenio de derecho público interno, y (ii) equiparar una facultad discrecional del Estado con una actuación arbitraria.

5. El beneficio cuestionado no rompe la neutralidad del Estado en materia religiosa

5.1. El hecho de que de las más de 6.000 iglesias registradas en el país, sólo 13 iglesias cristianas no católicas hayan suscrito un convenio de derecho público interno, no supone que el Estado no esté siendo neutral en materia religiosa o que se exijan requisitos irrazonables para suscribir dichos convenios, tal como lo asume la Sentencia. Para llegar a esta conclusión se ha debido tener en cuenta, al menos, dos aspectos: cuántas iglesias han solicitado la celebración de un convenio de derecho público interno y las razones del Estado para no suscribir tales convenios, en los casos en que se haya requerido por una iglesia. No obstante, estas cuestiones no se abordan en la Sentencia, a pesar de que resultaban necesarias para apoyar la conclusión que se plantea. Si muy pocas iglesias han solicitado la celebración de tales convenios, o las razones que ha tenido el Estado para negarse a suscribir los mismos no se advierten caprichosas porque, por ejemplo, se sustentan en cuestiones relativas a los estatutos de la iglesia, el número de sus miembros, su arraigo o su historia, tal como lo consagra el artículo 2.4.2.1.12. del Decreto 1066 de 2015,[90] no puede afirmarse que existe un tratamiento desigual del Estado frente las distintas iglesias que afecte el principio de neutralidad religiosa.

5.2. Aunado a lo anterior, la medida que se cuestiona no beneficia a una religión o iglesia en particular y la misma es susceptible de conferirse a otros credos en igualdad de condiciones, tal como lo exige la jurisprudencia constitucional.[91] En efecto, cualquier iglesia o confesión religiosa puede ser beneficiaria de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso, siempre y cuando haya suscrito alguno de los instrumentos mencionados en la

---

[90] "Artículo 2.4.2.1.12 Requisitos. Solamente estarán capacitadas para celebrar convenios de derecho público interno las entidades religiosas con personería jurídica especial o de derecho público eclesiástico.
El Estado ponderará la procedencia de la celebración de Convenios de Derecho Público Interno con las entidades religiosas atendiendo el contenido de sus estatutos, el número de sus miembros, su arraigo y su historia.
Los convenios de derecho público interno que versen sobre nulidad matrimonial, requieren que la entidad religiosa acredite poseer reglamentación sustantiva y procesal, en la que se garantice el pleno respeto de los derechos constitucionales fundamentales".

[91] La jurisprudencia constitucional ha considerado que las medidas que confieran algún tratamiento diferenciado a determinada iglesia o confesión religiosa, deben ser susceptibles de conferirse a otros credos en igualdad de condiciones (ver, entre otras, sentencias T-621 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-224 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván palacio Palacio; C-567 de 2016. MP. María Victoria Calle). Así mismo, se han fijado algunas prohibiciones al Estado que se derivan de los principio de laicidad y neutralidad religiosa, a saber: (i) establecer una religión o iglesia oficial, (ii) que se identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión, (iii) que realice actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia, (iv) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión, (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley (Sentencia C-152 de 2003. MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

norma demandada.

6. Discrecionalidad no es arbitrariedad

6.1. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que *"la discrecionalidad no viola per se el Estado de derecho, pues no es sinónima de arbitrariedad y se encuentra sometida a controles judiciales"*.[92] Las decisiones que adopte una autoridad pública en ejercicio de una facultad discrecional no implican que estas se funden en el capricho de la administración o se tomen al margen de la ley. Por el contrario, *"están sometidas a reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente[93], a los deberes del Estado, y las responsabilidades genéricas de las autoridades en cuanto a la protección de la vida, honra y bienes de los asociados (C.P. artículos 2º, 123[94] y 209[95]). En este sentido, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, prescribe como condición de la expedición de actos administrativos discrecionales, que el contenido de la decisión sea 'adecuad[o] a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa[96]"*.[97]

6.2. Por tanto, no puede presumirse que el Estado, en ejercicio de la facultad discrecional que le otorga la ley para celebrar convenios de derecho público interno con entidades religiosas, actuará de manera arbitraria y desconociendo principios constitucionales como el de no discriminación, tal como lo plantea la Sentencia. Este poder debe ejercerse de manera racional y razonable, respetando el ordenamiento jurídico y en armonía con los fines que orientan la norma que consagra dicha facultad, que en este caso se traduce en considerar determinados aspectos de la iglesia o confesión religiosa que pretenda celebrar dicho convenio, a saber: *"el contenido de sus estatutos, el número de sus miembros, su arraigo y su historia"*.[98] En consecuencia, la potestad que tiene el Estado para celebrar estos convenios con entidades religiosas no está desprovista de límites. Es equivocado entonces asumir que esta facultad se ejercerá en contravía de disposiciones legales o constitucionales. Ahora bien, en caso de que en un situación concreta el Estado se niegue a celebrar un convenio de derecho público interno con entidad religiosa de manera arbitraria, esta actuación podrá ser objeto de control judicial. Sin embargo, se reitera, la norma no establece una potestad arbitraria, sino una facultad discrecional que, como todas, debe respetar el ordenamiento jurídico.

7. El condicionamiento fijado a la constitucionalidad de la disposición demandada resultaba innecesario

---

[92] Sentencia C-144 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.
[93] Sentencia C-318 de 1995 M.P. En el mismo sentido ver la Sentencia C-918 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[94] El artículo 123 de la Carta establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.
[95] El artículo 209 define los principios que orientan la función administrativa y señala que ésta se encuentra al servicio de los intereses generales y debe ser ejercida de manera igualitaria e imparcial.
[96] Sentencia C-918 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[97] Sentencia C-144 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.
[98] Artículo 2.4.2.1.12 del Decreto 1066 de 2015.

7.1. Aunado a lo anterior, el condicionamiento fijado a la exequibilidad del numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 era innecesario. La disposición demandada no admitía múltiples interpretaciones, por lo que no era procedente someter su constitucionalidad a que esta se entendiera en el sentido que *"todas las confesiones e iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder a la celebración de alguno de estos instrumentos en condiciones de igualdad"*. Justamente esta conclusión es la que forzosamente se desprende de la lectura de la norma demandada y de las normas que regulan la celebración de convenios o tratados entre el Estado y las iglesias o confesiones religiosas.[99] Estas normas no establecen ni explícita ni implícitamente una desigualdad en el trato que deban recibir las distintas entidades religiosas a efectos de suscribir alguno de los instrumentos que allí se mencionan. Además, la Sentencia de la que nos apartamos no altera la facultad discrecional del Estado para suscribir este tipo de tratados o convenios, dado que esta potestad no estaba siendo cuestionada y no se demandaban las normas que la consagran y regulan. Por lo tanto, resulta inocuo condicionar la constitucionalidad de la norma a que en el ejercicio de tal facultad el Estado respete del principio de no discriminación, el cual es un presupuesto de cualquier actuación de la administración.

7.2. Finalmente, debe señalarse que la facultad del Estado para suscribir tratados o convenios con entidades religiosas ya había sido analizada por esta Corte en la Sentencia C-088 de 1994,[100] en la que declaró la constitucionalidad pura y simple del artículo 15 de la Ley 133 de 1994[101] que la consagró. Al respecto se explicó en dicha sentencia que *"este tipo de acuerdos de entendimiento no son extraños a la práctica del derecho contemporáneo"* y resulta ajustado a la Constitución *"que la ley estatutaria establezca la posibilidad de su celebración, siempre que todas las religiones y confesiones religiosas, que tengan personería jurídica, puedan acceder a ellos libremente, y en condiciones de igualdad"*. En consecuencia, en esta oportunidad la Corte ha debido apoyarse en este pronunciamiento y reiterar, en los fundamentos de la Sentencia, que esta potestad del Estado resulta plenamente constitucional, advirtiendo que, en todo caso, debe garantizarse la igualdad de todas las entidades religiosas que pretendan acceder a este tipo de convenios.

---

[99] La potestad del Estado para suscribir convenios o tratados con entidades religiosas se encuentra consagrada en el artículo 15 de la Ley 133 de 1994, *"Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política"*; y en los artículos 2.4.2.1.11 y siguientes del Decreto 1066 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"*.

[100] MP. Fabio Morón Díaz.

[101] Ley 133 de 1994. "Artículo 15. El Estado podrá celebrar con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 6o. en el inciso segundo del artículo 8o. del presente Estatuto, y en el artículo 1o. de la Ley 25 de 1992.
Los Convenios de Derecho Público Interno estarán sometidos al control previo de legalidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y entrarán en vigencia una vez sean suscritos por el Presidente de la República".

8. En suma, no compartimos la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena porque consideramos que la norma demandada debía declare exequible sin ningún tipo de condicionamiento, ya que de esta no se desprendía ninguna interpretación que pudiera considerarse inconstitucional.

En los anteriores términos dejamos planteado el salvamento parcial de voto a la Sentencia C-346 de 2019.

Fecha *ut supra*,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
A LA SENTENCIA C-346/19

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 10 (parcial) del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*".

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Respetuosamente presento aclaración de voto en el asunto de la referencia.

1. En la sentencia C-346 de 2019, esta Corporación decidió declarar la exequibilidad condicionada de la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público con el Estado colombiano*", en el entendido de que todas las confesiones e iglesias que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder a la celebración de alguno de estos instrumentos en condiciones de igualdad.

La razón por la cual comparto esta decisión es que, en efecto, la norma demandada generaba un impacto constitucional desde el punto de vista de la igualdad entre las diferentes religiones, al otorgar el beneficio de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto solo a algunas de ellas. En consecuencia, en esta providencia, la Corte brindó un remedio al evidente trato diferenciado, ampliando la garantía del derecho a la igualdad.

2. Ahora bien, como se expuso, el debate suscitado en la sentencia de la referencia se centró en evaluar el tratamiento desigual, partiendo de la comparación de los siguientes sujetos: *i)* las entidades religiosas jurídicamente constituidas que hayan suscrito concordato, tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano y *ii)* las demás entidades religiosas.

Sin embargo, el contenido normativo demandado sugiere, a mi juicio, otro problema constitucional que podía evidenciarse con claridad en el momento en que la Corte adoptó el remedio constitucional a saber: el numeral 10 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 consagra un privilegio aparentemente contrario al principio de laicidad del Estado. En otras palabras, la existencia misma de la inembargabilidad de los bienes destinados al culto religioso genera serias dudas sobre su constitucionalidad, al otorgar un beneficio

económico a un sector de la población por el solo hecho de pertenecer a determinada religión.

3. Esta Corporación ha explicado que los principios de laicidad y pluralismo religioso, que identifican el Estado social de derecho, "*imponen que las diferentes creencias tengan idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado, lo que conlleva, a su vez, que, prima facie, resulten constitucionalmente inadmisibles aquellas medidas legislativas o de otra naturaleza que tengan como propósito específico desincentivar o desfavorecer a las personas o comunidades que no compartan la práctica religiosa mayoritaria, ya sea porque pertenecen a otros credos, porque no se asocian a ninguno, o, simplemente, por la circunstancia de manifestarse en oposición a cualquier dimensión religiosa, espiritual y en todo caso trascendente*"[102]. De igual forma ha precisado que "*se entiende reivindicado el carácter laico del Estado colombiano, alejado, por tanto, de la posibilidad de adscribirse a una doctrina oficial en materia religiosa, y comprometido con el* ***deber de neutralidad en virtud del cual no es posible la promoción, patrocinio o incentivo religioso***". (Negrilla fuera del texto original).

La Corte también ha destacado que, a partir de los principios de laicidad y neutralidad religiosa, el Estado tiene prohibido *i)* establecer una religión o iglesia oficial; *ii)* identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; *iii)* realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; *iv)* **tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa**, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; ni *v)* adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Esto desconocería el principio de neutralidad que ha de orientar al Estado, a sus órganos y a sus autoridades en materias religiosas[103].

En la sentencia C-567 de 2016[104], este Tribunal unificó los parámetros para examinar normas con contenido religioso, para lo cual advirtió que debe existir una "*justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente*", y que la medida debe ser "*susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones*". Respecto de cada uno de ellos se especificó: "*El que sea* ***'importante'*** *implica que deben poder ofrecerse razones para justificar esa valoración a la luz de los principios constitucionales. La plausibilidad de esas razones debe ser además* ***'verificable'****, y ha de ser entonces posible controlar razonablemente los hechos y motivos que soportan la valoración de la medida. La importancia de la justificación secular debe ser también* ***'consistente'****, lo cual indica que no puede ser contradictoria, puramente especulativa o desprovista de fuerza. Finalmente, debe tratarse de*

[102] Sentencia C-570 de 2016.
[103] Sentencia C-152 de 2003. Reiterado en las sentencias C-817 de 2011 y C-034 de 2019.
[104] La Corte declaró la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 891 de 2004 que autorizaba a la Administración a asignar partidas presupuestales para la realización de la Semana Santa en Popayán.

una justificación secular ***'suficiente'*** *para derrotar los efectos de la incidencia que tienen estas medidas en el principio de laicidad del Estado. La suficiencia viene determinada por el principio de proporcionalidad, y así la medida debe entonces ser idónea para alcanzar el fin secular que persigue, pero además necesaria y proporcional en sentido estricto".* (Negrilla fuera del texto original).

4. El numeral 10 del artículo 594 del Código General del Proceso establece que no se podrán embargar "[l]os *bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*". De la lectura de esta disposición se puede desprender, en principio *i)* la existencia de un privilegio para una parte de la población (las congregaciones religiosas), interfiriendo el derecho a la propiedad de otro grupo poblacional debido a que con ello la prenda general de los acreedores podría encontrarse limitada; y *ii)* un posible desconocimiento del artículo 19 de la Constitución al que se adscribe el principio de laicidad del Estado.

En este caso, el beneficio de la inembargabilidad de los bienes parece ser un incentivo religioso y una medida tomada por el legislador en favor de las comunidades religiosas, solo por su condición de tal. En mi parecer, esta prerrogativa no debería ser reconocida, salvo quizá respecto de aquellos bienes que sean patrimonio cultural de la Nación[105].

5. Con independencia de lo anterior, entiendo que emprender el debate referido planteaba cuestiones constitucionales diferentes que no fueron consideradas en el curso del proceso. Igualmente, no se cumplían los requisitos establecidos por la jurisprudencia para ampliar el objeto del pronunciamiento de la Corte Constitucional según se explica a continuación.

(i) En la sentencia C-284 de 2014, esta Corporación estudió una demanda contra el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, para la Procuraduría no era claro si se demandaba la totalidad del parágrafo o únicamente la expresión "*se regirán por lo dispuesto en el presente capítulo*" en él contenida. En esa ocasión, la Corte consideró que la demanda no estaba

---

[105] Recuérdese, por ejemplo, la sentencia C-034 de 2019, mediante la cual esta Corporación declaró exequible el artículo 8º de la Ley 1812 de 2016, *"por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la celebración de la Semana Santa de la Parroquia Santa Gertrudis La Magna de Envigado, Antioquia, y se dictan otras disposiciones"*. En esa decisión se encontró que las justificaciones principales que se dieron para expedir la Ley 1812 de 2016, tuvieron su origen en: *i)* la necesidad de proteger una tradición que se ha mantenido durante generaciones, la que cuenta con arraigo y genera la cohesión de la comunidad envigadeña; *ii)* el proceso de declaratoria de patrimonio cultural inmaterial a nivel municipal; y *iii)* la antigüedad de este legado. Así mismo, la Corte determinó que el Congreso autorizó a las autoridades departamentales y municipales, a destinar partidas presupuestales con el fin de proteger una manifestación cultural, donde si bien se entrecruza lo cultural con lo religioso, alrededor de dicha semana se evidenciaron ciertos efectos, a saber, expresiones artísticas, culturales, sociales, turísticas, entre otras. Por lo tanto, a través de una valoración integral del contexto, encontró un factor secular suficientemente identificable y principal, que permite afirmar que sus efectos superan la importancia y trascienden el carácter, por lo que concluyó que no se vulneraron los principios de neutralidad, pluralismo, igualdad y libertad religiosa.

conformada solo por esa cita, sino que se podía apreciar de lo expuesto en la acusación que lo cuestionado era la totalidad del parágrafo, y con base en ello fijó el alcance del objeto de la demanda.

Para el caso que ahora concierne, el demandante indicó de manera inequívoca el aparte que consideraba contrario a la Constitución, esto es, la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano*" y el objeto de su demanda estaba dirigido a cuestionar un tratamiento diferencial entre las diferentes religiones.

(ii) Por otro lado, la jurisprudencia ha señalado que se podría alterar el alcance y los términos del juicio de constitucionalidad propuesto en la demanda, en al menos dos hipótesis: cuando se satisfacen las condiciones para la integración normativa, y cuando por esta vía, el control recae sobre disposiciones legales no atacadas en la demanda de inconstitucionalidad; y cuando se advierte una inconstitucionalidad "grosera", es decir, abierta, flagrante e indiscutible, o cuando se pone de presente a lo largo del proceso judicial por alguno de los intervinientes o por el propio Ministerio Público[106].

Particularmente, la integración de la unidad normativa solo es procedente en los siguientes eventos: *i)* cuando un ciudadano demanda una disposición que no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderla y aplicarla es imprescindible integrar su contenido normativo con el de otro precepto que no fue acusado; *ii)* en aquellos casos en los que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas; *iii)* y cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad[107].

En este caso, no se trata de ninguno de los supuestos en los cuales es procedente acoger o acudir a otras disposiciones. La aclaración que formulo, en consecuencia, tiene como propósito indicar que la decisión adoptada por la Corte suscita un debate adicional, diferente y complejo, relacionado no con la comparación entre dos sujetos respecto de un beneficio económico, sino con la existencia misma de ese beneficio. Solo podrá abordarse si en el futuro ello se le solicita a la Corte.

Fecha *ut supra*,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

---

[106] Sentencia C-257 de 2016.
[107] Sentencia C-200 de 2019.