

COLOMBIA: NUEVO CONVENIO DE DERECHO PÚBLICO INTERNO CON ENTIDADES RELIGIOSAS

[Colombia: New Agreement on Internal Public Law with Religious Entities]

VICENTE PRIETO¹

Abstract

On June 6, 2023, the President of the Republic issued Decree 922, through which the Internal Public Law Agreement No. 2 of 2023 with certain religious entities was approved. This marked a return to an instrument that had been dormant for over 25 years. The previous agreement, and until 2023 the only pact of its kind, was signed in 1997 (Internal Public Law Agreement No. 1 of that year).

In the following lines, an attempt will be made, first, to describe the nature of these types of agreements and the normative evolution following the Statutory Law on Religious Freedom (Law 133 of 1994). Secondly, a brief comparative analysis of the two current agreements (1997 and 2023) will be conducted, focusing on their main subjects: civil effects of marriage, religious education, religious assistance in military, prison, and hospital facilities, and places of worship. Finally, some conclusive reflections are proposed.

Keywords: Colombia, internal public law agreement, decree 922, civil effects of religious issues

Resumen

Con fecha 6 de junio de 2023 el Presidente de la República emitió el Decreto 922, por medio del cual se aprobó el Convenio de Derecho Público Interno n. 2 de 2023 con algunas entidades religiosas. De esta manera se acudió de nuevo a un instrumento mantenido en desuso por más de 25 años. El Convenio anterior, y hasta 2023 el único pacto con estas características, había sido suscrito en 1997 (Convenio de Derecho Público Interno n. 1 de ese año).

En las líneas que siguen se intentará, en primer lugar, describir la naturaleza de este tipo de Convenios, y la evolución normativa a partir de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (Ley 133 de 1994); en un segundo momento se hará un breve análisis comparativo de los dos Convenios vigentes (1997 y 2023), centrado en sus materias principales: efectos civiles del matrimonio, enseñanza de la religión, asistencia religiosa en instalaciones militares, carcelarias y hospitalarias, y lugares de culto. Al final se proponen algunas reflexiones conclusivas.

Palabras clave: Colombia, convenio de derecho público interno, decreto 922, efectos civiles de temas religiosos

DOI 10.7764/RLDR.17.180

¹ Profesor, Universidad de la Sabana: vicente.prieto@unisabana.edu.co

1. Naturaleza y evolución normativa

El art. 15 de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa² estableció en Colombia la posibilidad de que el Estado pudiera celebrar Convenios de Derecho Público Interno con entidades religiosas³. Se extendió de este modo a las confesiones minoritarias el sistema de pactos, sin menoscabo de la permanencia del Concordato con la Iglesia Católica, reconocido como tratado internacional.

La realidad colombiana de pactos de derecho público con iglesias y confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica continúa siendo una novedad en América Latina⁴. Como precedentes más remotos deben recordarse el sistema italiano de *intese*, y los acuerdos

² Mediante las *Leyes Estatutarias*, el Congreso regula, entre otros temas, lo relacionado con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. Su aprobación, modificación o derogación exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y debe efectuarse dentro de una sola legislatura. Requiere además la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, del respectivo proyecto de Ley (cfr. Constitución Política, arts. 152 y 153).

³ Su texto es el siguiente: “El Estado podrá celebrar con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea Tratados Internacionales o Convenios de Derecho Público Interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 6 en el inciso segundo del artículo 8 del presente Estatuto, y en el artículo 1 de la Ley 25 de 1992. Los convenios de Derecho Público Interno estarán sometidos al control previo de la 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”. (Ley 133 de 1994, art. 15). Las remisiones corresponden a la regulación de los efectos civiles del matrimonio religioso, a la enseñanza religiosa, y a la asistencia espiritual en instalaciones militares, sanitarias y penitenciarias.

⁴ En Perú, la Ley de Libertad Religiosa (Ley n. 29635), de 20 de diciembre de 2010, consagró también la posibilidad de Convenios de colaboración con entidades religiosas (art. 15 de la Ley). No son sin embargo Convenios de Derecho público, al tratarse de entidades reconocidas como “personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro” (art. 13).

suscritos en España en el año 1992⁵, en desarrollo de lo establecido en el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio)⁶.

Sobre la naturaleza, en Colombia, de este tipo de Convenios, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia que efectuó el control de constitucionalidad de la Ley 133 de 1994 (sentencia C 088 de 1994⁷). Se parte de la base de la especificidad de las entidades reconocidas en virtud de la Ley Estatutaria: son “entidades religiosas, con elementos bien diferentes de las de las demás entidades asociativas de derecho privado o de derecho público”. Por este motivo, explica la Corte, “razones de orden histórico y de la propia naturaleza de la libertad religiosa, imponen que, con ocasión de la celebración de convenios entre el poder público y las iglesias o confesiones religiosas, no resulte incompatible que estos contratos sean calificados como de Derecho Público. Calificación que, conforme a la Carta, realiza en el presente caso el legislador. Cuando interviene el poder público en un acuerdo de voluntades como el comentado, en principio, y como un privilegio para éste, se califica por el legislador de público dicho convenio; porque según la sabiduría del legislador, en ese tipo de convenios está comprometido el interés general (...)”.

Teniendo en cuenta los requisitos establecidos por el art. 15 de la Ley Estatutaria para la suscripción de este tipo de Convenios (contar con personería jurídica especial y ofrecer

⁵ Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas y la Comisión Islámica de España. Sobre el tema, en la doctrina española e italiana respectivamente, remitimos a los recientes trabajos de J. MARTÍNEZ-TORRÓN, «Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el hecho religioso en Europa», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, vol. 1, 2023, pp. 88-104 y de R. BERTOLINO, «Il Diritto ecclesiastico italiano», en *Dignidad humana, derecho y libertad religiosa* (S. Meseguer Velasco, M. Domingo Gutiérrez, coord.), Lirce-Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2023, pp. 44-50.

⁶ Sobre la influencia de la Ley Orgánica española de 1980 en la Ley colombiana de 1994 remitimos al estudio de J. FERRER ORTIZ, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 y su proyección en Iberoamérica», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 24, 2010, pp. 17-27.

⁷ Texto en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-088-94.htm> (visitado 13 julio 2023).

garantía de duración), el art. 14 del Decreto 782 de 1995⁸ precisó las condiciones para su celebración: 1) debe tratarse de entidades religiosas “con personería jurídica especial o de derecho público eclesiástico”⁹; 2) esta condición no impide la discrecionalidad del Estado para ponderar la conveniencia del Convenio, en función del “contenido de sus estatutos, el número de sus miembros, su arraigo y su historia”; 3) cuando los Convenios versen sobre asuntos matrimoniales, las Iglesias y confesiones deben acreditar poseer disposiciones, sobre el régimen matrimonial, que no sean contrarias a la Constitución y garantizar la seriedad y continuidad de su organización religiosa (cfr. art. 1, inciso 2, de la Ley 25 de 1992); 4) si en el Convenio se trata de la declaración de nulidad de los matrimonios, se exige que la confesión posea “reglamentación sustantiva y procesal, en la que se garantice el pleno respeto de los derechos constitucionales fundamentales”.

La competencia para la celebración de los Convenios se atribuye al Ministerio del Interior (antes llamado Ministerio de Gobierno), con la asesoría de otros Ministerios si la materia lo requiere. El control previo de legalidad es ejercido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y el Convenio empieza a regir con su publicación en el Diario Oficial (cfr. art. 15 del Decreto 782/95).

La terminación (cfr. art. 16, Decr. 782/95) de los Convenios puede darse por mutuo acuerdo entre las partes o por decisión unilateral del Estado. Esto último puede darse en las siguientes situaciones: a) por cancelación o terminación de la personería jurídica; b) por incumplimiento de los compromisos adquiridos. La terminación del Convenio requiere Decreto del Gobierno, previa sentencia judicial.

Sobre el contenido de los Convenios, la Ley Estatutaria (art. 15) habla en general de “cuestiones religiosas”, expresión que abre la puerta a una amplísima gama de materias. A continuación

⁸ El contenido de este Decreto fue integrado en el Decreto 1066 de 2015 (Título II), expedido con el objeto de compilar las normas reglamentarias relacionadas con el Ministerio del Interior.

⁹ Cfr. arts. 9-11 de la Ley Estatutaria.

utiliza el adverbio “especialmente” y menciona algunos supuestos concretos (efectos civiles de matrimonios religiosos, enseñanza de la religión en la escuela pública, asistencia religiosa) que no son, por tanto, exclusivos ni excluyentes.

De acuerdo con el Decreto 1140 de 2018 (art. 8, nn. 2 y 4), le corresponde a la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior impulsar los trámites y documentos para la negociación y desarrollo de los Convenios de Derecho Público Interno. En el Decreto 1749 de 2020, art. 1, se reiteró que “El Ministerio del Interior establecerá y desarrollará los parámetros para la celebración de los nuevos convenios de Derecho Público Interno entre el Estado colombiano y las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, de conformidad con la Ley Estatutaria 133 de 1994 y demás normas concordantes y aplicables a la materia”.

Más recientemente, la Resolución 2118 del 2021 del Ministerio del Interior integró y concretó la normativa precedente señalando cuáles son los parámetros para la celebración de nuevos Convenios de Derecho Público Interno (art. 1):

“Para la celebración de los nuevos Convenios de Derecho Público Interno entre el Estado colombiano y las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, el Ministerio del Interior en representación del Estado colombiano, tendrá en cuenta los siguientes parámetros:

- a. Que las entidades religiosas se encuentren inscritas en el Registro Público de Entidades Religiosas.
- b. Que las entidades religiosas tengan vigente el reconocimiento de su personería jurídica especial.
- c. Como garantía de su duración y de su arraigo, se tendrá en cuenta que para el momento de la celebración del Convenio, las entidades religiosas interesadas en suscribirlo gocen del reconocimiento de su personería jurídica desde hace al menos 20 años.

d. Que los estatutos de las entidades religiosas prevean una vocación de permanencia de la entidad, es decir, una duración indefinida.

e. Que las entidades religiosas cuenten con arraigo en el territorio nacional, de tal manera que tengan presencia en varios departamentos del país.

f. Que las entidades religiosas cuenten con programas de asistencia y trabajo social o pastoral, que les permita destacarse en su comunidad y ser líderes para la sociedad, circunstancia que será tomada en cuenta como muestra del arraigo y desarrollo histórico.

g. Que las entidades religiosas cuenten con un desarrollo histórico, que pueda ser ilustrado o demostrado mediante el aporte de una reseña histórica que identifique plenamente a la entidad, así como de publicaciones o documentos que permitan determinar su establecimiento y permanencia en el país.

h. Que las entidades religiosas cuenten con un número de miembros que sea representativo, considerando la población total de los sitios en donde tiene presencia la entidad, para lo que deberán aportar la documentación que consideren necesaria y demostrativa del número de los miembros que la conforman.

Parágrafo primero. Las entidades religiosas, distintas de las asociaciones de ministros religiosos, interesadas en celebrar matrimonios con efectos civiles, deberán acreditar además de lo dispuesto en los literales anteriores, que sus estatutos, reglamentos u otros instrumentos doctrinales contienen disposiciones matrimoniales que no sean contrarias a la Constitución y la Ley, y que regulen los siguientes temas:

1. Ministros de Culto autorizados para celebrar matrimonios, la determinación sobre su jurisdicción, calidades y condiciones específicas para su designación.

2. Formalidades para la celebración del matrimonio religioso.

3. Nulidad matrimonial, sus aspectos sustanciales y el procedimiento y las instancias que conocerán de dicho trámite.

Las entidades religiosas que carezcan del interés en celebrar matrimonios con efectos civiles, solo deberán acreditar los requisitos previstos en los literales a) al h) del presente artículo.

Parágrafo segundo: En los casos en que el Ministerio del Interior convoque a celebrar Convenios de Derecho Público de adhesión a los ya existentes, las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros que manifiesten interés en celebrarlos deberán cumplir con los parámetros y condiciones previstos en esta resolución”.

El análisis y la verificación del cumplimiento de los requisitos corresponde a la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior (cfr. art. 3).

2. Convenios de Derecho Público Interno de 1997 y 2023. Resumen comparativo

El Decreto 354 de 1998¹⁰ aprobó el *Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no Católicas*, suscrito en Bogotá el 2 de diciembre de 1997.

El Convenio se extiende a las siguientes Entidades: Concilio de las Asambleas de Dios de Colombia, Iglesia Comunidad Cristiana Manantial de Vida Eterna, Iglesia Cruzada Cristiana, Iglesia Cristiana Cuadrangular, Iglesia de Dios en Colombia, Casa sobre la Roca-Iglesia Cristiana Integral, Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, Denominación Misión Panamericana de Colombia, Iglesia de Dios Pentecostal Movimiento Internacional en

¹⁰ Texto en <https://vlex.com.co/vid/decreto-353479430> (visitado 13 julio 2023).

Colombia, Iglesia Adventista del Séptimo Día de Colombia, Iglesia Wesleyana, Iglesia Cristiana de Puente Largo, y Federación Consejo Evangélico de Colombia (Cedecol), todas ellas con personería jurídica especial expedida por el Ministerio del Interior.

Los temas regulados son el matrimonio (arts. I-VI), educación religiosa y libertad de enseñanza (arts. VII-XIII); asistencia religiosa a miembros de la Fuerza Pública y en centros penitenciarios y carcelarios (arts. XIV-XVIII); lugares de culto (arts. XIX-XX); y programas de asistencia social (art. XXI).

El artículo adicional, incorporado al final del Convenio, tiene como destinatario específico y único la *Iglesia Adventista del Séptimo Día*. Dispone que, siempre que medie acuerdo entre las partes, podrá establecerse que el descanso laboral semanal sea el sábado. Los estudiantes de esta confesión están dispensados, también mediante acuerdo entre las partes, de presentar exámenes y asistir a clase en día sábado.

El 4 de abril de 2022 el Ministerio del Interior convocó a la celebración de un nuevo Convenio de Derecho Público Interno¹¹. Se presentaron 13 entidades religiosas, de las cuales 8 cumplían los requisitos exigidos. Con fecha 27 de julio de 2022 el Consejo de Estado emitió concepto favorable de legalidad¹².

¹¹ Cfr. <https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-religiosos/convenio-de-derecho-publico-interno/> (visitado 19 junio 2023).

¹² C. P. Oscar Darío Amaya Navas (n. 11001-03-06-000-2022-00125-00; n. Radicación CL 0001). Texto disponible Chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclfindmkaj/[https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/258/11001-03-06-000-2022-00125-00\(CL0001\).pdf](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/258/11001-03-06-000-2022-00125-00(CL0001).pdf) (visitado 15 mayo 2023).

El nuevo Convenio, n. 2 de 2023, fue aprobado mediante el Decreto 922 de 2023 (6 de junio)¹³. Consta de dos minutas, que corresponden a dos acuerdos distintos. El primero, suscrito con 7 entidades¹⁴, contiene normas sobre efectos civiles de los respectivos matrimonios religiosos. El segundo tiene un único destinatario¹⁵, y es muy similar al primero, salvo las normas sobre matrimonio, que no forman parte del Convenio. Por lo demás, ambas minutas contienen normas sobre enseñanza, educación e información religiosa; libertad de enseñanza; asistencia espiritual y pastoral a los miembros de la fuerza pública y en establecimientos penitenciarios y carcelarios; misión pastoral en centros asistenciales y sociales; lugares de culto.

En general puede decirse que el Convenio de 2023 sigue muy de cerca al de 1997 en estructura, materias tratadas y literalidad de las normas. Como novedad hacia el futuro, se admite la posibilidad de adhesión al Convenio por parte de otras entidades religiosas, incluidas las que suscribieron el Convenio de Derecho Público Interno n. 1 de 1997. En este último caso, sin menoscabo de los derechos adquiridos (cfr. arts. XX y XIII de las respectivas minutas)¹⁶.

¹³ Texto en <https://app.vlex.com/#vid/935465632> (visitado 15 julio 2023).

¹⁴ Iglesia Cristiana Centro Cristiano Empresarial Fe en Acción, Iglesia Universal Apostólica Anglicana (IUAA) Fraternidad Sacerdotal “El Buen Pastor”, Iglesia Católica Anglicana, Iglesia Centro Mundial de Avivamiento, Iglesia Evangélica Interamericana de Colombia, Iglesia Antigua en Colombia “Viejos Católicos 1870 Arquidiócesis María Rosa Mística”, Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional.

¹⁵ La Iglesia Centro Cristiano.

¹⁶ Art. XX (minuta 1): “Adhesión. El Ministerio del Interior podrá convocar a las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros a celebrar convenios de derecho público de adhesión al presente convenio, siempre que cumplan con los parámetros y requisitos establecidos en la Resolución 2118 de 2021, expedida por el Ministerio del Interior. Las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros que suscribieron el Convenio de Derecho Público Interno No. 1 de 1997 con el Estado colombiano podrán adherirse, mediante la celebración de un nuevo convenio, al presente, sin menoscabo de los derechos adquiridos en virtud del Decreto 354 de 1998. La adhesión al nuevo convenio por parte de las iglesias y confesiones religiosas suscribientes del Convenio de Derecho Público Interno No. 1 de 1997 con el Estado colombiano se sujetará a las disposiciones de este convenio, sin perjuicio de los derechos adquiridos”. El mismo texto en el art. XIII de la minuta 2.

A continuación se tratará de las materias más importantes y con mayor desarrollo normativo.

a) Efectos civiles del matrimonio religioso

El art. 42 de la Constitución de 1991 extendió a todos los matrimonios religiosos la posibilidad de generar efectos civiles: “Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley”. Se añade que “Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil”. De este modo, de un modelo en el que solo se admitían el matrimonio civil y el matrimonio canónico¹⁷, se pasó al reconocimiento de la pluralidad de matrimonios religiosos, siempre que se cumplan determinados requisitos.

Al año siguiente, la Ley 25 de 1992 dispuso (art. 1) que el artículo 115 del Código Civil fuera adicionado con los siguientes incisos: "Tendrán plenos efectos jurídicos los matrimonios celebrados conforme a los cánones o reglas de cualquier confesión religiosa o iglesia que haya suscrito para ello Concordato o Tratado de Derecho Internacional o Convenio de Derecho Público Interno con el Estado colombiano. Los acuerdos de que trata el inciso anterior sólo podrán celebrarse con las confesiones religiosas e iglesias que tengan personería jurídica, se inscriban en el registro de entidades religiosas del Ministerio de Gobierno, acrediten poseer disposiciones sobre el régimen matrimonial que no sean contrarias a la Constitución y garanticen la seriedad y continuidad de su organización religiosa. En tales instrumentos se garantizará el pleno respeto de los derechos constitucionales fundamentales".

En la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa, art. 6, d), se reconoció el derecho “de contraer y celebrar matrimonio y establecer una familia conforme a su religión y a las normas propias de la correspondiente Iglesia o confesión religiosa. Para este fin, los matrimonios religiosos

¹⁷ Cfr. artículos VII y VIII del Concordato de 1973, en los que se reconocen efectos civiles al matrimonio celebrado según la forma canónica, y a las sentencias canónicas de nulidad matrimonial dictadas por tribunales eclesiásticos.

y sus sentencias de nulidad, dictadas por las autoridades de la respectiva Iglesia o confesión religiosa con personería jurídica tendrán efectos civiles, sin perjuicio de la competencia estatal para regularlos”.

Con estos precedentes, los Convenios de 1997 y 2023 dedican sus primeros artículos a la regulación de los efectos civiles de sus matrimonios. En el caso del primero, la materia se puede resumir del modo siguiente: se reconocen plenos efectos civiles a los matrimonios celebrados por los respectivos ministros de culto (art. I); se establecen las condiciones para ser reconocido como ministro (art. II); el matrimonio deberá celebrarse en el distrito de la respectiva entidad que corresponda al domicilio de la mujer (art. III); requisitos del acta de la celebración matrimonial, en la que debe constar “la circunstancia de encontrarse en su entero y cabal juicio y su manifestación de viva voz ante el ministro competente de las entidades religiosas que suscriben el presente convenio, previo interrogatorio de éste, de que mediante la ceremonia religiosa de matrimonio, libre y espontáneamente se unen un hombre y una mujer con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente y que no existe impedimento para celebrarlo” (art. IV); inscripción y registro (art. V); “Todo lo relacionado con la cesación de efectos civiles, separación de cuerpos y de bienes, nulidad y disolución del vínculo civil de los matrimonios religiosos cristianos no católicos regulados por el presente convenio, son de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria y por lo tanto estarán sometidos a la legislación civil establecida para estos efectos” (art. VI). El convenio no hace referencia alguna al reconocimiento civil de las eventuales sentencias de nulidad dictadas por las correspondientes autoridades religiosas.

Junto con cambios menores de redacción y terminología el Convenio de 2023 (arts. I-VII) reproduce sustancialmente la normativa de 1997. Se aprecian, sin embargo, algunas modificaciones de mayor importancia:

a) En el art. III, minuta 1, del Convenio de 2023 se añade que la certificación del respectivo ministro de culto puede ser expedida por el representante legal “o su apoderado legalmente constituido”. El mismo añadido se encuentra en el art. V;

b) En lugar de la referencia al domicilio de la mujer (art. III del Convenio de 1997), en 2023 se emplea el texto siguiente: “El matrimonio se celebrará ante el Ministro de Culto competente de las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones que celebran este Convenio, correspondiente a la jurisdicción de la respectiva entidad religiosa” (art. IV, minuta 1);

c) En el art. V del Convenio de 2023 se omite la referencia a la procreación, como fin del matrimonio.

Una primera conclusión puede ya adelantarse. Aunque en algunos momentos de la historia colombiana se adoptó el sistema de matrimonio civil obligatorio, la clara tendencia del legislador ha sido la del reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico y, a partir de 1991, a todo matrimonio religioso. Este reconocimiento corresponde al sano realismo de admitir que, para los creyentes, el único y verdadero matrimonio es el religioso, con todos sus efectos sociales. La imposición del matrimonio civil para estas personas equivaldría, en la práctica, al obligatorio cumplimiento de una mera formalidad civil, desconectada de lo que creen y viven.

En el caso de los Convenios de Derecho Público Interno firmados hasta la fecha, el reconocimiento de efectos civiles de los matrimonios tiene sin embargo características distintas al matrimonio canónico. Mientras que éste último es regulado por un ordenamiento jurídico completo (el Derecho Canónico), que el Estado reconoce y asume en el propio ordenamiento con los correspondientes efectos civiles, los Convenios de 1997 y 2023 cumplen una función de suplencia respecto del Derecho Civil, que es el ordenamiento de referencia. Por estas razones pensamos que sería más correcto hablar de matrimonios civiles

celebrados en forma religiosa, y sujetos por tanto en sus aspectos jurídicos esenciales (capacidad, consentimiento, forma) a las normas estatales¹⁸.

b) Enseñanza, educación e información religiosa

En el Convenio de 1997 esta materia está regulada en los artículos VII-XIII. En armonía con los arts. 67 y 68 de la Constitución Política, se incluyen normas sobre el derecho de los padres a escoger el tipo de formación que quieren para sus hijos y a la obligatoriedad de ofrecer la asignatura de religión de la confesión respectiva, sin menoscabo del derecho de los padres y de los hijos mayores a no recibirla (cfr. arts. VII-IX). Se reconoce a las entidades firmantes la libertad de fundar, organizar y dirigir centros de educación a cualquier nivel. Además, “El Estado estimulará la creación de Instituciones de Ciencias Religiosas cristianas no católicas a nivel superior y realizará las gestiones necesarias para homologar los títulos que hayan sido otorgados por instituciones educativas universitarias que tengan pleno reconocimiento legal en el país de origen, de conformidad a las normas legales vigentes. El reconocimiento por el Estado de los estudios y de los títulos otorgados por dichos centros, será objeto de reglamentación posterior” (art. X). Se admite la posibilidad de contratos con las entidades religiosas para la prestación del servicio educativo (cfr. art. XI)¹⁹ y se reconoce el derecho de las entidades religiosas a definir contenidos, textos, métodos, etc., de la asignatura de religión (art. XII). Finalmente, el art. XIII incluye normas sobre profesores, y sobre su incorporación dentro de la normativa de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

El Convenio de 2023 asume los mismos principios, pero con una redacción más precisa, que evita repeticiones y concreta mejor las materias: asignatura de religión en la escuela pública (art. VIII de la minuta 1, y art. I de la minuta 2); derecho a fundar, organizar y dirigir centros

¹⁸ Con más amplitud hemos tratado del tema en V. PRIETO, *Libertad religiosa y de conciencia en el Derecho colombiano*, Temis-U. de La Sabana, Bogotá, 2019, pp. 275-278.

¹⁹ En general se admite la posibilidad de acuerdos para la prestación de servicios de asistencia social: cfr. art. XXI del Convenio de 1997 y art. XIX (minuta 1) y XII (minuta 2) del Convenio de 2023.

de educación a cualquier nivel (art. IX, minuta 1, y art. II, minuta 2); contratos para la prestación del servicio educativo (art. X, minuta 1, y art. III, minuta 2).

c) Asistencia religiosa

El art. XIV del Convenio de 1997 expone los principios generales que regulan la materia: a) derecho de las entidades firmantes del Convenio a prestar asistencia espiritual a sus fieles que la soliciten, cuando estén en instalaciones militares, hospitalarias o carcelarias; b) esa asistencia será prestada por los ministros de culto designados por las respectivas entidades religiosas, que podrán contar con la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones; c) la forma de prestar la asistencia espiritual “deberá ser coordinada con la respectiva autoridad”. Una redacción muy similar aparece en el Convenio de 2023 (art. XI, minuta 1, y art. IV, minuta 2).

En el art. XV del Convenio de 1997 se trata específicamente de la asistencia espiritual a los miembros de la Fuerza Pública: a) esta asistencia se prestará “sin perjuicio de las actividades, funciones y disponibilidad propia de los miembros de la Fuerza Pública”; b) las autoridades militares prestarán toda su colaboración para que los respectivos ministros de culto puedan ejercer su misión pastoral; c) “Cuando cualquier miembro de la Fuerza Pública solicite asistencia espiritual por parte de Ministros de culto de las Entidades Religiosas parte, el Comandante de la Unidad a que pertenezca el fiel facilitará las visitas periódicas del ministro y proporcionará un lugar adecuado para la realización del culto, salvaguardando las condiciones de invulnerabilidad o de necesaria seguridad de las instalaciones correspondientes y el normal desarrollo de las actividades militares y policiales. Los comandantes regionales darán órdenes a los comandos locales para que coordinen con las autoridades de las Entidades Religiosas parte, y convengan la manera como ellos prestarán la correspondiente asistencia espiritual a sus fieles”.

El art. XII, minuta 1, del Convenio de 2023 (idéntica redacción en el art. V de la minuta 2), repite los mismos criterios. Aparecen sin embargo algunas modificaciones importantes:

a) se define el lugar de celebración del culto respectivo, calificado como “ecuménico”: “Cuando cualquier miembro de la Fuerza Pública solicite asistencia espiritual por parte de Ministros de culto de las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros suscribientes, el Jefe de la Unidad a la que pertenezca el fiel, facilitará las visitas periódicas del Ministro y proporcionará un lugar ecuménico y adecuado para la realización del culto, salvaguardando las medidas de bioseguridad que sean pertinentes de acuerdo a las disposiciones del Gobierno nacional, las condiciones de invulnerabilidad o de necesaria seguridad de las instalaciones correspondientes y el normal desarrollo de las actividades militares y policiales”;

b) “La destinación de un lugar ecuménico para la realización de actividades de culto en el marco de la asistencia espiritual, no generará para la Fuerza Pública el deber de asignar un lugar permanente de culto en sus sedes, ni implicará erogación de recursos públicos u obligaciones pecuniarias a cargo del Estado”;

c) “En los escenarios en los que se considere necesarios la asistencia espiritual podrá brindarse a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (TIC), bajo las condiciones que sean señaladas por los jefes de la unidad respectiva y sin que se afecte la prestación del servicio”.

En la redacción de las normas sobre asistencia espiritual en las Fuerzas Armadas, tanto en 1997 como en 2023, se repite que debe facilitarse a los respectivos ministros que puedan ejercer su función pastoral en igualdad de condiciones frente a cualquier otra Entidad Religiosa reconocida oficialmente por el Estado colombiano (Convenio 1997, arts. XIV y XV; Convenio 2023, arts. XI y XII). En estas disposiciones no es difícil adivinar que se tiene como punto de referencia la particular relación existente entre las Fuerzas Armadas y la Iglesia

Católica, a través de la figura del Obispado castrense. La insistencia en la igualdad no desconoce, sin embargo, que un tratamiento equilibrado de la cuestión no puede ignorar las diferencias en número de fieles, y los derechos adquiridos sobre los lugares de culto establecidos por la Iglesia Católica.

En síntesis, siguen existiendo diferencias -a nuestro modo de ver, justificadas- en relación con el sistema asumido para la asistencia espiritual en las instalaciones militares. Respecto de la Iglesia católica sigue en vigor el llamado modelo integrador; en relación con las entidades parte de los Convenios de 1997 y 2023, en cambio, se trata más bien de la mezcla de los modelos de concertación y libre acceso²⁰.

El art. XVI del Convenio de 1997 trata de la asistencia espiritual en centros penitenciarios y carcelarios: “El Estado colombiano, garantiza en los centros penitenciarios y carcelarios la libertad para la práctica de culto religioso cristiano no católico a los internos fieles a las Entidades Religiosas que suscriben el presente Convenio de acuerdo a lo preceptuado en el régimen penitenciario y carcelario. En desarrollo de este derecho las Entidades Religiosas que suscriben el presente Convenio, podrán ingresar a todas las instituciones que componen el sistema nacional penitenciario y carcelario en donde cualquier interno solicite su asistencia espiritual. La forma como se prestará el servicio será convenida bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. Cuando un interno solicite asistencia espiritual por parte de Ministros de culto de las Entidades Religiosas parte, el Director de la institución penitenciaria o carcelaria del lugar donde se encuentre el fiel, estará en la obligación de facilitar las visitas periódicas del Ministro y de proporcionar un lugar adecuado para la realización del culto, salvaguardando las condiciones de invulnerabilidad o de necesaria seguridad de las instalaciones”.

²⁰ Para un estudio más detallado de los distintos sistemas y su aplicación en Colombia remitimos a V. PRIETO, *Libertad religiosa y de conciencia en el Derecho colombiano*, cit., pp. 312-323.

En 2023 el art. XIII (minuta 1) del Convenio (y, con la misma redacción, el art. VI de la minuta 2), repite prácticamente la misma normativa. Se añade, sin embargo, el siguiente inciso, de modo similar a lo ocurrido en relación con las Fuerzas Armadas: “Las visitas periódicas de los ministros de culto y la destinación de un lugar ecuménico para la realización de actividades de culto en el marco de la asistencia espiritual, no generará para los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios el deber de asignar un lugar permanente de culto en sus sedes, ni implicará erogación de recursos públicos u obligaciones pecuniarias a cargo del Estado. En los escenarios en los que se considere necesario la asistencia espiritual podrá brindarse a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (TIC), bajo las condiciones que sean señaladas por los jefes de la unidad respectiva y sin que se afecte la prestación del servicio”.

El mismo inciso se añadió en el art. XIV, minuta, 1, del Convenio de 2023 (visitas pastorales a los centros de reclusión)²¹. La primera parte del artículo es, por otra parte, muy similar al art. XVII del Convenio de 1997: “Las Entidades Religiosas parte del presente Convenio, en desarrollo de su misión evangelizadora y pastoral, conforme a la libertad de expresar y difundir su credo, podrán realizar programas de atención social dirigidos a los internos en los Centros de Reclusión del Sistema Nacional Penitenciario, lo que harán a través de cuerpos de voluntariado social, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC para que este servicio se preste sin molestia y alguna para los miembros de las Entidades Religiosas parte, o los internos beneficiarios de los proyectos. En todo momento los Ministros y miembros de la Entidad Religiosa cristiana no católica que presten este servicio cumplirán con las normas de seguridad establecidas en estas instituciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, pactarán con las Entidades Religiosas que

²¹ En la minuta 2 del Convenio de 2023 se omite sin embargo la referencia al “lugar ecuménico”.

reúnan los requisitos de ley y suscriban el presente Convenio, la forma, el modo y los sujetos de dicha asistencia espiritual”.

En relación con la asistencia religiosa en hospitales, clínicas, centros de salud mental, ancianatos, etc., el art. XVIII del Convenio de 1997 dispone lo siguiente: a) las autoridades deben facilitar la labor de los ministros de culto y no podrán negar el acceso a las respectivas instalaciones; b) debe suministrarse un lugar adecuado para la celebración del culto; c) las entidades firmantes deben facilitar una lista de ministros de culto con los datos oportunos “a fin de que se les pueda localizar con facilidad cuando se requieran sus servicios pastorales en las instituciones a su cargo”; a ninguna persona se le puede negar la atención espiritual que solicite.

En 2023 (art. XV, minuta 1; la misma redacción en la minuta 2, art. VIII) se habla nuevamente de “lugar ecuménico” para la celebración del culto y se añade que “el ejercicio de la misión pastoral en centros asistenciales y sociales deberá estar sujeto a las restricciones, limitaciones y condiciones impuestas por las autoridades competentes, por razones sanitarias y de seguridad, de acuerdo con los reglamentos y las normas técnicas que regulan el sistema de salud, sin que tales restricciones y condiciones puedan implicar algún tipo de discriminación por motivos religiosos, por lo que deberán aplicarse a todas las personas, por igual y de manera objetiva, independientemente de sus creencias. Para los fines del derecho a recibir asistencia espiritual por parte de toda persona que lo solicite en centros asistenciales y sociales, será posible el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (TIC)”.

d) Lugares de culto

Se lee en el art. XIX del Convenio de 1997: “En el ejercicio de su misión pastoral, en especial la asistencia religiosa, las Entidades Religiosas que suscriben el presente convenio, tendrán derecho a utilizar un lugar destinado a la celebración de cultos en condiciones de igualdad

con otras entidades religiosas reconocidas oficialmente por el Estado colombiano, en todas las instituciones que sean del Estado, sin que se pueda negar su acceso. Al efecto, el director o responsable de cada institución coordinará el ejercicio de este derecho, con todas las Entidades Religiosas parte del presente Convenio”.

En el Convenio de 2023 las normas correspondientes son los arts. XVIII y XI de las respectivas minutas. El punto de partida es el mismo, es decir, el reconocimiento del derecho de las entidades firmantes a contar con lugares de culto en condiciones de igualdad. Al mismo tiempo se insiste en el concepto de “lugar ecuménico” y se repiten disposiciones ya presentes en los artículos sobre asistencia religiosa: no existe para el Estado el deber de asignar un lugar permanente de culto ni implica la asignación de recursos públicos²².

En general, el art. XX del Convenio de 1997 garantiza el respeto de los inmuebles en los que se realice el culto. Se añade también el derecho, mientras el culto se realice, al “uso del espacio público adyacente, en igualdad de condiciones con otras Entidades Religiosas reconocidas oficialmente por el Estado colombiano”.

En el Convenio de 2023 las normas correspondientes son el art. XVII (minuta 1) y art. X (minuta 2). Se puntualiza con mayor detalle la referencia al espacio público adyacente: “En cumplimiento de lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política y el literal b) del artículo 6 de la Ley Estatutaria 133 de 1994, se garantiza a los miembros y fieles de las

²² El texto completo es el siguiente: “Art. XVIII. De los lugares de culto en las Instituciones del Estado. En el ejercicio de su misión pastoral, en especial la asistencia religiosa, las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros que suscriben el presente Convenio, tendrán derecho a utilizar un lugar ecuménico destinado a la celebración de cultos, en todas las instituciones en donde ejerzan funciones el Estado. Al efecto, el Director o cabeza responsable de cada institución, emitirá las autorizaciones necesarias y coordinará el pleno ejercicio de este derecho, con todas las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros Suscribientes del presente Convenio. La destinación de un lugar ecuménico para la realización de actividades de culto en las instituciones del Estado no generará para este el deber de asignar un lugar permanente de culto en sus sedes, ni la suspensión, interrupción u otra afectación en el cumplimiento de la función y prestación de los servicios públicos ni implicará erogación de recursos públicos u obligaciones pecuniarias a su cargo. PARÁGRAFO: Lo anterior sin perjuicio de las competencias normativas propias de la respectiva cartera ministerial”.

iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros suscribientes, el respeto a los bienes inmuebles en donde celebran sus cultos y/o reuniones transitorias y mientras estas reuniones se realicen se garantizará el uso del espacio público adyacente, previa concertación con el ente territorial, respetando su autonomía en igualdad de condiciones con otras entidades religiosas reconocidas oficialmente por el Estado colombiano y en cumplimiento del Código Nacional de Policía y de las normas distritales y municipales de policía que resulten aplicables”.

3. Consideraciones finales

En 1994 la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa apostó decididamente por un tipo de relación con las iglesias y confesiones religiosas caracterizado por la cooperación y el buen entendimiento. Se trató de un desarrollo importante del texto constitucional sobre libertad religiosa²³, del que no se deduce necesariamente ese tipo de relación amigable.

Afirma en efecto el art. 2 de la Ley Estatutaria: “Ninguna Iglesia o Confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos. El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”²⁴.

²³ Nos referimos al art. 19 de la Constitución colombiana de 1991: “Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

²⁴ Hasta 1994 (o, si se quiere, hasta 1991) ese tipo de relación armónica y amistosa era prerrogativa de la Iglesia Católica, hasta el extremo de asumir el Estado colombiano la confesionalidad católica de la Nación. El Plebiscito de 1957 aprobó el siguiente Preámbulo, incorporando el original artículo 38 de la Constitución de 1886, que había sido derogado en 1936: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán

Entre las distintas formas posibles de laicidad del Estado, la Ley Estatutaria adoptó por tanto lo que se ha llamado un modelo de “laicidad positiva”²⁵, caracterizado precisamente por el mutuo entendimiento y la colaboración en la búsqueda del bien común, con todas las iglesias y confesiones y no solamente con la Iglesia Católica, que pasó de un régimen confesional a otro de laicidad-igualdad.

Uno de los mecanismos clásicos de relación y entendimiento entre el Estado y la Iglesia Católica ha sido el Concordato²⁶. En 1994 el legislador estatutario entendió que el modelo pacticio podía extenderse, con determinadas condiciones, a otras iglesias y confesiones (cfr. art. 15 de Ley Estatutaria).

Teniendo en cuenta lo anterior, lo primero que llama poderosamente la atención es que, en casi 30 años de vigencia del sistema (si se cuenta desde 1994), se hayan suscrito solamente dos Convenios de Derecho Público Interno, el segundo de los cuales con más de 25 años de diferencia respecto del primero²⁷. Es cierto que, de acuerdo con la Ley Estatutaria, los Convenios están en principio reservados para las entidades con mayor arraigo y número de miembros. Sin embargo, no deja de resultar llamativo que, en los años anteriores a 2021, las

que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional; Decreta: La Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto legislativo número 1 de 1947 inclusive, y con las siguientes modificaciones (...). Este texto estuvo en vigor hasta 1991.

²⁵ Sobre el tema puede verse V. PRIETO, «La laicidad positiva del Estado colombiano», *Pensamiento y Cultura*, vol. 12-1, 2009, pp. 39-65.

²⁶ En Colombia la tradición concordataria comenzó en 1887 y continuó con el Concordato de 1973, actualmente en vigor.

²⁷ El juicio se puede matizar en alguna medida si se piensa en el número de entidades involucradas: 13 en 1997 y 8 en 2023, para un total de 21. En cualquier caso se trata de 21 entre más de 9.000 entidades reconocidas y registradas, con personería jurídica especial expedida por el Ministerio del Interior (datos en <https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/REGISTRO-PUBLICO-DE-ENTIDADES-RELIGIOSAS.xls> (visitado 15 julio 2023)). Un factor decisivo en los desarrollos más recientes ha sido el impulso dado desde el Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Religiosos), concretado en la Resolución 2118 de 2021 (7 de diciembre), seguida por la convocatoria del 4 de abril de 2022. Datos sobre la convocatoria, entidades que manifestaron su interés y el cronograma propuesto en

<https://www.mininterior.gov.co/direccion-de-asuntos-religiosos/convenio-de-derecho-publico-interno/> (visitado 15 julio 2023).

entidades con esas características no hubieran solicitado la suscripción de un Convenio con el Estado, teniendo en cuenta las facilidades existentes²⁸, si se comparan con la normativa de 2021, que no sólo precisó los requisitos para poder acceder a un Convenio, sino que al hacerlo limitó sustancialmente el número de posibles entidades. Piénsese en los requisitos de tiempo de establecimiento (20 años), extensión territorial, número de miembros, programas asistenciales, etc.

Siempre en el terreno de las conjeturas, una posible explicación podría ser sencillamente la falta de interés. En este sentido, cabría la siguiente pregunta: ¿qué utilidad, o interés, tiene para una entidad reconocida la firma de un Convenio con el Estado?

Si se piensa en las materias que fueron reguladas en 1997 -prácticamente las mismas en 2023-, resulta clara en primer lugar la utilidad en relación con el reconocimiento de efectos civiles para los matrimonios religiosos. Utilidad no significa necesidad, teniendo en cuenta lo dicho más arriba: se trata de matrimonios civiles celebrados en forma religiosa. Quiere decir en cambio, y no es poco, el reconocimiento público de que determinados ritos religiosos tienen relevancia civil.

En otras materias cabe distinguir entre lo que son derechos y exigencias propios de la libertad religiosa, ya contenidos en la Ley Estatutaria -y que, por tanto, resultaría inútil repetir en un Convenio-, de modos de hacer efectivos, en concreto, los respectivos derechos. Entre estos últimos aparece en los Convenios, por ejemplo, la normativa sobre lugares de culto “ecuménicos” en instalaciones militares, penitenciarias y asistenciales; la facilitación del espacio público adyacente a los lugares de culto durante los actos religiosos; el uso de tecnologías de la información para la asistencia espiritual; la identificación de los ministros

²⁸ Pudo también ocurrir que lo hubieran intentado, sin éxito. Al fin y al cabo la suscripción del Convenio es potestativa del Gobierno.

de culto habilitados para atender a los respectivos fieles; el reconocimiento de los días festivos propios de cada entidad, como es el caso del sábado para los Adventistas del Séptimo Día.

De especial interés son las remisiones a ulteriores acuerdos entre autoridades educativas, militares y penitenciarias con las respectivas entidades religiosas, para concretar, efectivamente y en la práctica, por ejemplo, la identificación y acceso de los ministros, el uso de los lugares de culto, los horarios de atención, etc.²⁹.

Como más arriba se apuntó, con las condiciones exigidas a partir de 2021 el número de entidades con capacidad de celebrar un Convenio con el Estado quedó seriamente reducido. Es comprensible, por otra parte, que entre los miles de entidades con personería jurídica, el Estado exija un mínimo de garantías de estabilidad y duración para la celebración de un pacto de Derecho público.

El problema radica en que no se trata solamente de hacer más explícitos y de concretar los modos de hacer efectivos determinados derechos, sino de los derechos mismos. Es decir, si solamente las confesiones con pacto tienen garantizados efectivamente esos derechos, quedan seriamente comprometidas las exigencias de la libertad religiosa en relación con las entidades que no han suscrito pacto alguno con el Estado³⁰. Es precisamente con éstas últimas cuando tal vez se pone más de relieve la necesidad de una particular sensibilidad por parte de las autoridades involucradas (especialmente en ámbitos de especial sujeción:

²⁹ Hacia el futuro, otras posibles materias específicas en los Convenios podrían tratar, por ejemplo, sobre protección de patrimonio cultural, secreto ministerial según la naturaleza de cada iglesia, objeción de conciencia, respeto del ideario de las instituciones, etc.

³⁰ Es el peligro subrayado recientemente por Martínez-Torrón en el contexto español: “la distinción entre confesiones con acuerdo y sin acuerdo, que en principio habría de traducirse simplemente en dos niveles de cooperación estatal con las religiones dependiendo de su arraigo social, está fácilmente abocada a crear en realidad dos niveles de tutela de la libertad religiosa: un nivel superior para las confesiones con acuerdo, y otro inferior para las restantes” (J. MARTÍNEZ-TORRÓN, «Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el hecho religioso en Europa», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, vol. 1, 2023, p. 101).

cuarteles, cárceles) para reconocer que determinados derechos no derivan de un pacto, sino de la libertad religiosa y, más hondamente, de la dignidad humana.

En general, la finalidad de los Pactos o Convenios con el Estado podría resumirse en tres aspectos principales³¹:

a) *Regular, de común acuerdo, las materias de mutuo interés.* De este modo se delimitan competencias y se resuelven posibles conflictos entre el derecho estatal y las normas por las que se rige la entidad religiosa;

b) *Establecer cauces concretos de participación en la consecución del bien común.* En este sentido es bien conocida la relación entre instituciones religiosas y obras de enseñanza, beneficencia, salud, cultura, familia, etc., en las que una adecuada cooperación con el Estado puede facilitar su desarrollo;

c) *Concretar, para cada entidad, las disposiciones generales.* No se trata por tanto de repetir lo que ya aparece en la legislación general, sino de hacer real y eficazmente operativa la libertad religiosa de acuerdo con la especificidad de cada entidad religiosa.

La experiencia indica en efecto que las normas generales, por su propia naturaleza, son con frecuencia difícilmente capaces de adecuarse a las circunstancias específicas. El Convenio puede por tanto cumplir la función -cuando sea oportuno o conveniente- de confeccionar, si se permite la expresión, un “traje a la medida”, en lugar de ropajes “estándar”. Como consecuencia de este aspecto se garantizaría a las diversas entidades religiosas un régimen jurídico respetuoso de su identidad.

³¹ Cfr. V. PRIETO, *Libertad religiosa y de conciencia en el Derecho colombiano*, cit., pp. 215-221.

Esta concepción de los Convenios es inseparable de la doctrina -particularmente italiana y española- sobre la llamada *bilateralidad*³². Significa que el Estado reconoce a las entidades religiosas la capacidad de ser interlocutoras suyas en la elaboración de las normas que las afectan, y no simples destinatarios de disposiciones impuestas unilateralmente por el Estado.

Este modelo, en principio, debería poder aplicarse a las entidades religiosas en general. No obstante, su realización práctica se ha limitado a un número reducido de entidades, teniendo en cuenta los criterios de selección elaborados por el mismo Gobierno. Lo que podría llevar a poner en duda el sistema mismo, teóricamente impecable, pero tal vez alejado de lo que, aquí y ahora resulta pragmáticamente posible, en función de la variadísima realidad de las iglesias y confesiones religiosas en Colombia, muy distintas entre sí en número de fieles, extensión geográfica, etc.

Por otra parte, pensamos que este pragmatismo depende no sólo de lo que el Estado está dispuesto a reconocer en un determinado momento para garantizar un mínimo de condiciones de seguridad y estabilidad, sino también de lo que las entidades religiosas aspiran a obtener, en función de lo que antes llamábamos interés, o utilidad.

En esta línea pueden subrayarse, para terminar, algunos extremos:

a) Con más de 25 años de diferencia, son muy pocos los contrastes entre las normas de 1997 y las de 2023. En el fondo se trata del mismo Convenio, con algunos ajustes, que se aplica por igual a las distintas entidades al margen del tiempo transcurrido y de las diferencias entre cada una de ellas. No sólo no parecen haber cambiado las circunstancias, sino las entidades mismas, que siguen aspirando al mismo tratamiento jurídico sin apenas modificaciones. Lo que lleva a concluir que, en la práctica, la finalidad de los Convenios no ha sido la de conseguir un “traje a la medida”, sino la obtención de reconocimientos concretos y la facilitación de

³² Cfr. *ibid.*

determinados ámbitos de actuación (efectos civiles del matrimonio, educación religiosa, facilidad de acceso en instalaciones militares y penitenciarias, etc.), lo que sin duda contribuye, como se anotó más arriba, a garantizar en la práctica el cumplimiento de determinadas exigencias de la libertad religiosa. Se ha dejado sin embargo a un lado la posible aspiración a conseguir un estatuto más elaborado, y tal vez más ajustado a la realidad de cada entidad. Es posible incluso que esta aspiración sencillamente no exista, y que para las entidades firmantes resulte suficiente lo contenido en el Convenio.

b) Lo anterior se acentúa si se piensa en la figura de la *adhesión*, que es tal vez la novedad más notable en el Convenio de 2023. Se abre la posibilidad, en efecto, no sólo de que en el futuro otras entidades adhieran al Convenio, sino que también lo hagan las entidades parte en el Convenio de 1997. Se entiende por tanto, pragmáticamente, que un mismo pacto puede aplicarse sin dificultad a entidades distintas, sin necesidad, aparentemente, de ajustes más pormenorizados para cada una.

c) Ante el ofrecimiento de un “pacto modelo”, sin más alternativa que la aceptación en bloque o el rechazo, queda poco espacio para la participación en la elaboración de las normas. Como consecuencia no resulta precisamente favorecida la *bilateralidad* a la que nos referíamos anteriormente. Es más, lo que destaca, en general, es precisamente lo contrario, es decir, las manifestaciones de *unilateralidad* por parte del Estado: fijación de los requisitos para acceder a un Convenio, y discrecionalidad en la valoración de su cumplimiento.

d) Una posible explicación de este modo de “revivir” la figura de los Convenios de Derecho Público Interno puede estar en que, en la realidad, las entidades religiosas involucradas son bastante similares entre sí. Son todas de matriz cristiana no católica, con diferencias importantes en número de fieles y en extensión geográfica, pero al mismo tiempo con semejanzas notorias en temas de doctrina y organización, lo que facilita la aplicación de un régimen uniforme.