



Bogotá, D.C., 14 de octubre de 2021

**Honorables Magistrados  
Corte Constitucional  
Ciudad**

**Expediente:** D-14224

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Ricardo Ramírez Lemus contra el artículo 1° (parcial) de la Ley 5ª de 1972, *“Por la cual se provee la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales”*.

**Magistrado Ponente:** Antonio José Lizarazo Ocampo.

**Concepto No.:** 7006

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política<sup>1</sup>, rindo concepto en el asunto de la referencia.

### **I. Antecedentes**

El ciudadano Ricardo Ramírez Lemus interpone demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones que se subrayan del artículo 1° de la Ley 5ª de 1972:

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

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

**Parágrafo 1°.** *En los Municipios donde funciones asociaciones, o sociedades defensoras de animales, o entidades cívicas similares, elegirán entre todas, dos miembros adicionales a la respectiva junta que esta Ley establece.*

**Parágrafo 2°.** *Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente”*.

El demandante solicita que se declare la inexequibilidad de las expresiones acusadas al considerar que desconocen el principio de Estado laico y pluralista<sup>2</sup>. Ello, porque la inclusión de un párroco o su delegado en las Juntas Defensoras de Animales de los municipios vulnera la separación entre el Estado y las iglesias, así como el pluralismo religioso y la igualdad entre las distintas confesiones.

<sup>1</sup> “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

<sup>2</sup> Cfr. Artículos 1° y 19 de la Constitución Política.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

## II. Concepto del Ministerio Público

### a) Principio de Estado laico y pluralista en los escenarios de participación

El principio de Estado laico y pluralista encuentra fundamento en el artículo 1° de la Carta Política, que caracteriza a Colombia como “pluralista”, y en el artículo 19 superior, el cual señala que “se garantiza la libertad de cultos”, que “toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva”, así como que “todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

La Corte Constitucional ha indicado que la optimización del referido principio impide que el Estado tenga una confesión oficial<sup>3</sup>, pero lo obliga a no actuar de forma indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos, pues el Constituyente no dispuso que la institucionalidad fuera atea o agnóstica<sup>4</sup>.

En consecuencia, se ha sostenido que las autoridades deben proteger a las personas y a las iglesias en sus creencias, lo cual incluye facilitar su participación en la consecución del bien común, así como mantener las relaciones armónicas entre la administración y las distintas confesiones religiosas presentes en el país. Así pues, el Estado puede tener “relaciones de cooperación con todas las iglesias y confesiones religiosas por la trascendencia inherente a ellas mismas, siempre que tales relaciones se desarrollen dentro de la igualdad garantizada por el Estatuto Superior”<sup>5</sup>.

En este sentido, se resalta que la presencia de las iglesias y las confesiones religiosas en los distintos escenarios de participación en la sociedad coordinados por el Estado no está prohibida *per se*<sup>6</sup> y, por consiguiente, está permitida siempre que:

(a) Se asegure la *separación entre el Estado y las iglesias*, impidiendo delegarle a las confesiones religiosas la ejecución de funciones públicas en condiciones diferentes a las que se autorizan a los demás particulares, pues de lo contrario se quebranta el “*respeto mutuo de los ámbitos competenciales propios del Estado y de las iglesias, así como la no intervención recíproca en dichos asuntos*”<sup>7</sup>. En punto de ello, se ha precisado que no es contrario a la Carta Política que ejerza un cargo en el Estado “una persona que sea miembro de una comunidad religiosa, cualquiera que esta sea”, pues lo incompatible es que “*dicha participación se haga en representación de una confesión religiosa determinada*”<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> En la Sentencia C-152 de 2003, la Corte explicó que el principio de laicidad impone al aparato estatal respetar las siguientes prohibiciones: “(i) establecer una religión o iglesia como oficial; (ii) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; (iii) realizar actos de adhesión, así sean simbólicos, con una creencia, religión o iglesia; (iv) tomar decisiones que tengan una finalidad religiosa; (v) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial sea promover, beneficiar o afectar a una religión en particular; (vi) aprobar medidas de connotaciones religiosas que sean únicas y necesarias, es decir, que se adscriban claramente para favorecer o afectar una confesión o iglesia”.

<sup>4</sup> En la Sentencia C-033 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Corte Constitucional indicó que “el principio de laicidad no significa desprecio o desdén frente al hecho religioso, como hecho social, sino, por el contrario, su reconocimiento como elemento importante de la sociedad”. En este sentido, se destaca que, en el artículo 2° de la Ley Estatutaria 133 de 1994, se indica que “ninguna Iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos”.

<sup>5</sup> Sentencia C-088 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>6</sup> Sentencia C-817 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia C-033 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

<sup>8</sup> Sentencia C-1175 de 2004 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

(b) Exista una *justificación plausible de la presencia preferente de las iglesias* en los escenarios de participación respectivos<sup>9</sup>, puesto que no hay lugar a establecer tratos diferenciados injustificados entre los distintos colectivos que existen en la sociedad, quienes tienen igualmente derecho a intervenir en los asuntos públicos que los afecten<sup>10</sup>. Ciertamente, *“tratándose de asuntos de interés general siguen existiendo todas las garantías constitucionales para que las confesiones religiosas y cualquier otra agrupación legítima de ciudadanos de cualquier índole, hagan uso de los mecanismos constitucionales de participación y accedan al asunto, si es que es de su interés”*<sup>11</sup>.

(c) *No privilegie a alguna iglesia específica*, porque el artículo 19 superior expresamente consagra la igualdad de trato de las distintas confesiones religiosas por parte del Estado, imponiendo *“la exclusión de privilegios que favorezcan a determinada congregación, en desmedro de las otras”*. En consecuencia, *“no son válidas las medidas que identifican explícitamente al Estado con un determinado credo o confesión”*<sup>12</sup>.

En los eventos en los que se ha constatado que el legislador desconoció alguno de los referidos presupuestos al ordenar un escenario de participación, la Corte Constitucional ha adoptado diferentes remedios judiciales, a saber:

(i) Se ha declarado la inexecutable de la norma cuando se evidencia que infringió la separación entre el Estado y las iglesias<sup>13</sup>.

(ii) Se ha declarado la inexecutable de la disposición cuando se advierte que no existe justificación plausible de la presencia preferente de las iglesias en el escenario de participación<sup>14</sup>. Con todo, si se estima conveniente salvaguardar dicho espacio deliberativo para optimizar la interacción ciudadana, se ha optado por disponer la executable condicionada de la disposición a efectos de ampliar su espectro de aplicación<sup>15</sup>.

(iii) Se ha declarado la executable condicionada de la disposición cuando se constate que la norma privilegia una iglesia específica, con el propósito de conferir participación a todos los credos en igualdad de condiciones<sup>16</sup>.

En relación con los referidos fallos de executable condicionada, la Procuraduría destaca que han sido una herramienta utilizada por la Corte Constitucional para conservar el derecho<sup>17</sup> en tratándose de normas previas a la Carta Política de 1991,

<sup>9</sup> En este sentido, se destaca que el artículo 2° de la Ley Estatutaria 133 de 1994 indica que *“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 aquéllas en la consecución del bien común”*.

<sup>10</sup> En efecto, *“la comprensión de la participación como derecho se manifiesta también en la regulación de las formas a las que pueden acudir los ciudadanos para organizarse colectivamente a fin de participar en las decisiones que los afectan”* (Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>11</sup> Sentencia C-1175 de 2004 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>12</sup> Sentencia C-224 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo y Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia C-1175 de 2004 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia C-664 de 2006 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

<sup>15</sup> Cfr. Sentencias C-570 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-033 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

<sup>16</sup> Cfr. Sentencias C-478 de 1999 (Martha Victoria SÁCHICA Méndez) y C-346 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

<sup>17</sup> En el fallo C-499 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte puntualizó que en atención al principio de conservación del derecho *“no se puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con*



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

las cuales, a pesar de que fueron expedidas bajo la lógica de la unidad de la religión con el Estado contemplada en la Constitución de 1886, guardan cierta razonabilidad en la actualidad y, por ello, pueden ser adaptadas al modelo laico y pluralista vigente.

#### **b) Juntas Defensoras de Animales**

En la Ley 5ª de 1972, el Congreso de la República estableció las Juntas Defensoras de Animales (en adelante JDA) como un escenario municipal de participación coordinada entre autoridades públicas y ciudadanos, dirigido a fomentar la educación y la cultura referente a la protección de los animales<sup>18</sup>.

En relación con la conformación de dichas JDA, en el artículo 1º de la Ley 5ª de 1972, se indica que actúan en las mismas con voz y voto las siguientes personas:

- (i) En nombre del Estado, directamente o mediante sus delegados, el Alcalde Municipal, el Personero y el Secretario Departamental de Agricultura y Ganadería; y
- (ii) Por parte de la sociedad civil, el párroco o su delegado, un representante de las directivas de los Centros Educativos locales y dos personas elegidas por las asociaciones defensoras de animales del ente territorial.

En torno a la presencia de un párroco en las JDA, se toma nota de que su participación encontraba sentido en el contexto histórico en que fue expedida la Ley 5ª de 1972, pues para ese momento, además de la unidad entre la religión y el Estado autorizada por la Constitución de 1886, era un hecho notorio que los sacerdotes eran reconocidos como líderes comunitarios por los habitantes de los municipios, que en su mayoría pertenecían a la Iglesia Católica<sup>19</sup>.

Adicionalmente, conforme al artículo 3º del Decreto 497 de 1973<sup>20</sup>, que reglamentó la Ley 5ª de 1972, se consideran miembros de las JDA: *“todas las personas que, por su interés en los objetivos de las mismas, así lo soliciten”*, quienes en todo caso sólo *“tendrán voz pero no voto en las decisiones”*.

Ahora bien, sobre la naturaleza de las labores adelantadas por las JDA, se destaca que, en los debates parlamentarios de dicho cuerpo normativo, el Congreso de la República consideró impertinente que se les autorizara imponer multas o ejercer alguna función pública concreta, dada su integración mayoritaria por particulares. En consecuencia, el legislador modificó el texto original del proyecto que las habilitaba directamente para sancionar a quienes maltrataran a los animales, aclarando que dicha potestad le correspondería al alcalde y que los demás miembros de la JDA sólo podrían solicitarle a dicho funcionario que proceda de conformidad<sup>21</sup>.

---

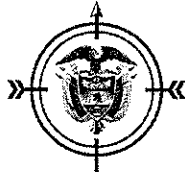
*el texto constitucional. De ser así, el juez de la carta se encuentra en la obligación de declarar la exequibilidad de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el estatuto superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, algunos de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera que se conserve, al máximo la voluntad del legislador”.*

<sup>18</sup> En el artículo 3º de la Ley 5ª de 1972, se indica que *“corresponde a las Juntas Defensoras de Animales promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales”*.

<sup>19</sup> Cfr. Intervención de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

<sup>20</sup> *“Por el cual se reglamenta la Ley 5ª de 1972”*.

<sup>21</sup> Cfr. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 99 Cámara – Senado 258 de 1965. Gaceta 1360 del miércoles 10 de noviembre de 1971.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

En suma, es evidente que la labor de las JDA es principalmente educativa en materia ambiental, así como que no tienen a su cargo poder sancionatorio alguno, sino únicamente la facultad de solicitar a la autoridad local, como todo ciudadano en ejercicio de los derechos de petición y denuncia, que imponga sanciones cuando se configuran actos de crueldad contra los animales<sup>22</sup>.

### **c) Exequibilidad condicionada de las expresiones acusadas**

En cuanto a las expresiones demandadas, con base en lo expuesto, la Procuraduría considera que la participación de un párroco en las JDA no desconoce la separación entre el Estado y las iglesias, en tanto no le fueron delegadas la ejecución de funciones públicas. Ciertamente, desde la expedición de la normativa, el Congreso de la República, en atención a la conformación mixta de la instancia, procuró por otorgarle labores meramente educativas y de promoción del cuidado de los animales, eliminando de su competencia cualquier atribución de tipo sancionatorio.

Con todo, el Ministerio Público estima que, en la actualidad, no hay una razón suficiente que justifique dicho trato preferencial. En efecto, no se ignora que para el momento en el que fue expedida la Ley 5ª de 1972 era un hecho notorio que los sacerdotes católicos eran reconocidos como líderes comunitarios, así como que debido a la unidad del Estado y la Iglesia que establecía la Carta Política de 1886, era posible otorgarles a los párrocos la referida representación en las JDA.

Sin embargo, tampoco puede desconocerse que, a partir de la Constitución de 1991, se impulsó la democratización de los escenarios de interacción entre las autoridades y los particulares, privilegiándose mecanismos de elección consensuada de los representantes ciudadanos que intervienen ante dichas instancias<sup>23</sup>.

En este sentido, bajo el contexto de pluralismo y laicidad vigente, la Procuraduría encuentra injustificable desde una perspectiva constitucional la preferencia que realiza el legislador en la norma demandada en favor de los sacerdotes de la Iglesia Católica a efectos de participar en las JDA, pues existen otros líderes comunitarios que también podrían estar interesados en concurrir con voto a dicha instancia deliberativa, pero que deben conformarse con acudir sólo con voz a la misma<sup>24</sup>.

Adicionalmente, el Ministerio Público observa que las expresiones acusadas no son acordes con la igualdad entre las diferentes confesiones religiosas contemplada en el artículo 19 constitucional, porque únicamente hacen referencia a los párrocos de la Iglesia Católica en las JDA a pesar de que en el país existen otros credos reconocidos por el Estado<sup>25</sup>. En punto de ello, se reitera que *“la laicidad del Estado implica que las diferentes creencias religiosas tienen idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado, y por lo tanto se reconoce la igualdad de todas frente al ordenamiento jurídico”*<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> En punto de ello, se recuerda que con posterioridad a la Ley 5ª de 1972, el Congreso de la República ha expedido otros cuerpos normativos en los que ha establecido mecanismos de protección de los animales, como las Leyes 84 de 1989 (sanciones administrativas con el fin de desarrollar los principios de bienestar, protección y respeto por los animales), 1683 de 2013 (prohibición del uso de animales en espectáculos y circos) o 1774 de 2016 (introducción de la categoría de “seres sintientes” y tipificación del maltrato animal como delito).

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>24</sup> Cfr. Artículo 3º del Decreto 497 de 1973.

<sup>25</sup> Cfr. 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”*.

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia C-346 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

Así las cosas, ante la incompatibilidad evidenciada entre las expresiones demandadas y el ordenamiento superior, la Procuraduría General de la Nación considera que, en principio, procedería declarar su inexecutableidad.

Sin embargo, en razón del principio de conservación del derecho y teniendo en cuenta que es posible adoptar un fallo de constitucionalidad condicionada con el fin de actualizar la normativa al modelo laico y pluralista de Estado vigente desde 1991, sin suprimir el espacio de participación que conlleva la presencia de un particular que busca representar a la comunidad con voto en las JDA, el Ministerio Público solicitará que se declare la executableidad de los apartes normativos enjuiciados, bajo el entendido de que se refieren a un líder de la sociedad civil, elegido por consenso para representar a la comunidad del municipio ante dicha instancia.

### **III. Solicitud**

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXECUIBILIDAD** de las expresiones demandadas contenidas en el artículo 1° de la Ley 5ª de 1972, **bajo el entendido** de que se refieren a un líder de la sociedad civil elegido por consenso para representar a la comunidad del municipio ante las Juntas Defensoras de Animales.

Atentamente,

**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Valentina Fajardo Gómez – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.