Documento

CONPES D.C. 12

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital

Política Pública de "Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia para el Distrito Capital 2019-2028"

-Documento de Presentación del Plan de Acción-

Secretaría Distrital de Gobierno
Sector: Gobierno

Publicado en el Registro Distrital No. ____ de fecha _____ de 2019.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

INTRODUCCIÓN

La Política Pública Distrital de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia para el Distrito Capital fue adoptada mediante el Decreto Distrital 093 del 12 de febrero de 2018, con vigencia desde 2018 hasta 2028.

Su diseño y formulación se asientan sobre principios esenciales el pluralismo, como aquel que constituye el conjunto de garantías brindadas por la administración Distrital para la práctica, el culto y la enseñanza, siempre que al hacerlo se respeten el orden jurídico y los derechos fundamentales de los individuos. la igualdad religiosa, como aquella jurídica y material de todas las confesiones religiosas y se manifiesta a través del goce igualitario de la libertad religiosa, de culto y de conciencia, esta última como el reducto íntimo del hombre en donde se hallan sus convicciones más profundas. Ellas pueden ser religiosas, ideológicas, filosóficas o políticas y están fuera del alcance de cualquier poder público (González, 2014), se encuentran en el núcleo esencial de los Derechos Humanos.

De allí la necesidad primordial de adoptar medidas y mecanismos institucionales de mediano y largo plazo para el ejercicio real y plural de los derechos de libertad religiosa, de cultos y conciencia, consagrados con carácter prevalente en el ordenamiento jurídico colombiano y en diversos instrumentos normativos internacionales, que permiten que los diferentes grupos poblacionales y sectores sociales basadas en la fe sean protegidos ante las vulneraciones a sus libertades y derechos fundamentales.

Dichas libertades se consagran desde la Constitución colombiana, dando inicio en el preámbulo de esta y desarrollándolas como derechos fundamentales en los artículos 1, 5, 13, 18, 19, 20, 42, 68, 85 y 93. Posteriormente la Ley Estatutaria 133 de 1994 reglamentó y delimitó los alcances en el ejercicio de los derechos fundamentales de religión y culto en el país,

En el caso de Bogotá, en el 2016 la Administración Distrital "Bogotá Mejor para Todos" incorporó en la agenda pública este capítulo de derechos dentro de la naturaleza y funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno con el Acuerdo Distrital 637 de 2016. Al igual que creó a su interior la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y de Conciencia como dependencia para agenciar los temas respectivos en la ciudad por medio del Decreto Distrital 411 del 2016.

La construcción de la Política Pública atendió a lo manifiesto en el Plan de Desarrollo Distrital referente al tercer pilar Programa: *"Bogotá vive los derechos humanos",* estrategia *"Territorios de Derechos Humanos"*, en el que "el componente está encaminado a garantizar y promover escenarios de participación ciudadana en la construcción de las políticas, programas y proyectos que propendan la protección de los derechos humanos en el Distrito Capital".

Finalmente, la Política responde a las necesidades identificadas en el Sector Religioso, a las vulneraciones existentes contra la libertad religiosa y los principales indicadores de intolerancia,

discriminación y persecución religiosa. Es una oportunidad incontrastable de idear estrategias e incursionar en ámbitos que permanecen inexplorados, donde los aprendizajes serán sin duda un aporte significativo en la misión indeclinable de proteger y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales en la ciudad.

Es preciso mencionar que, en concordancia con el artículo 127 de la Ley 1955 de 2019, la Política Pública de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia se articula con la con la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior y por ende en los productos de la política pública nacional en materia religiosa, generando acciones que permitan determinar el impacto social de las organizaciones y entidades religiosas.

PROBLEMÁTICA O SITUACIÓN QUE ATIENDE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las libertades de religión, culto y conciencia consagradas como derechos fundamentales en los artículos 18 y 19 de la Carta Política de 1991 e incorporados con rango constitucional mediante la ratificación de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969), son resultado de procesos históricos y políticos que aun hoy siguen en curso. Sus desarrollos normativos en el ordenamiento interno se materializan en diferentes instrumentos del orden jurídico, tales como la Ley Estatutaria 133 de 1994 y el Convenio de Derecho Público Interno No. 1 de 1997, suscrito entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no católicas (aprobado mediante el Decreto Nacional 354 de 1998), como también las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano contenidos en Tratados Internacionales tales como Ley 20 de 1974, Ley 74 de 1968, Ley 16 de 1972 y las demás integrantes del Bloque de Constitucionalidad, lo establecido en el Decreto Nacional 437 de 2018 por el cual se crea la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos para la nación y la jurisprudencia cada vez más amplia en la materia.

A su turno, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, incluyó en la estrategia “ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial” un reconocimiento expreso a las formas asociativas de la sociedad civil basadas en los principios de la libertad de religión, de culto y conciencia, con el propósito de garantizar su realización plena a través de la formulación de políticas públicas en la materia.

Por su parte, el Concejo de Bogotá D.C, aprobó el Acuerdo Distrital 645 de 2016 "*Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016-2020 ´Bogotá Mejor para Todos´*". Su tercer pilar, denominado "Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana", contempla el programa *Bogotá Vive los Derechos Humanos*, cuya estrategia *Territorio de Derechos Humanos* incorpora un componente de "Libertad de pensamiento, religión, culto y conciencia: comunidades religiosas y construcción de paz".

El programa referido fijó entre sus metas plan la creación de la institucionalidad de asuntos de libertad religiosa y conciencia (Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 Bogotá Mejor para todos, tomo 2, pág. 643), así como la creación, implementación y difusión de la política pública de libertad religiosa, de culto y conciencia (Ibid., p. 645 tomo 2). De esta forma, y en el marco de sus funciones, la Secretaría Distrital de Gobierno, en cabeza de la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa, adelantó la formulación de la política pública. Este trabajo se venía adelantando desde el año 2015, cuando la Secretaría Distrital de Gobierno suscribió el Convenio Interadministrativo No. 1346 con la Universidad Nacional de Colombia, centrado en el objetivo de adelantar un estudio diagnóstico de tipo cualitativo y cuantitativo para establecer las principales vulneraciones a los derechos fundamentales de las minorías religiosas que hacen presencia en Bogotá y proponer recomendaciones a una eventual política pública para minimizarlos, la cual se materializó en el 2016.

El estudio diagnóstico mencionado con la Universidad Nacional, incorporó las siguientes variables: descriptores demográficos de los líderes y lideresas encuestados; descriptores de las entidades religiosas representadas en la muestra; situaciones de discriminación, intolerancia y persecución religiosa; obstáculos para desarrollar sus labores de asistencia espiritual en cárceles, penitenciarías, guarniciones militares y hospitales; problemas de convivencia relacionados con la celebración de cultos; objeción de conciencia al servicio militar obligatorio; percepciones sobre las clases de educación religiosa y educación sexual en las instituciones educativas distritales; proyectos sociales de las comunidades religiosas; mediación de los líderes religiosos en conflictos familiares, vecinales y comunitarios y finalmente espacios de participación de los líderes religiosos.

Teniendo en cuenta lo expuesto y con el fin de avanzar en el restablecimiento de derechos, esta Política pública busca dar respuesta a una problemática principal que se centra en la "***vulneración de las libertades fundamentales de religión, culto y conciencia de entidades religiosas en el Distrito Capital"***.

Según los resultados más relevantes se indica que, **de 517 líderes religiosos encuestados, 437 (equivalentes al 84,5%) manifestaron haber sufrido por lo menos una de las siguientes situaciones de intolerancia, discriminación y persecución religiosa en los últimos tres años**:

• Extorsiones por causa de actividades religiosas

• Amenazas de secuestro

• Amenazas contra la vida y la integridad

• Agresiones físicas

• Daños a las instalaciones físicas donde se celebran los cultos

• Burlas o trato discriminatorio por causa del vestuario correspondiente a las tradiciones religiosas

• Burlas o trato discriminatorio por causa de las costumbres alimentarias.

Factores causales

Antes de concebirse una única causa, con sus actores protagónicos se identificó un conjunto de factores causales que explican la supervivencia de fenómenos y condiciones limitantes del ejercicio de la libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia en la ciudad.

Vacíos normativos

De un lado, se detecta que la Ley Estatutaria 133 de 1994 "por la cual se desarrolla el Decreto de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política", adolece de algunos vacíos u omite algunas precisiones relevantes, pues si bien delimita su alcance determinando aquello que no está circunscrito dentro de la categoría religión, no preceptúa explícitamente lo que en términos legales y conceptuales debe entenderse por tal. Esta suerte de indefinición normativa tiene efectos prácticos, al dejar un margen tan discrecional de interpretación que no contribuye a superar las preconcepciones extendidas institucional y socialmente sobre una única forma de la experiencia y la creencia religiosa.

Otro tanto puede anotarse sobre el Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997 suscrito entre el Estado colombiano y algunas Entidades Religiosas Cristianas no católicas, encaminado a reglamentar derechos y facultades referidas al ejercicio de la libertad religiosa y de

cultos. Desde su denominación se advierte un alcance restringido, pues sigue remitido a un segmento aún limitado que no acoge la totalidad de confesiones e iglesias configuradoras de la pluralidad religiosa existente en el país.

Desconocimiento de derechos por parte funcionarios

Persiste un desconocimiento que se manifiesta en una doble dimensión: de un lado, los servidores públicos no conocen los derechos de los que son portadoras las comunidades religiosas en el ejercicio libre y pleno de su fe, lo que supone un obstáculo al respeto y garantía de este conforme la obligación atribuida constitucionalmente a las autoridades estatales. El estudio de la universidad Nacional arrojó que el 45,4% tiene dificultades con funcionarios para prestar sus servicios en clínicas y hospitales con un 45,4%, centros de reclusión 36,2%, guarniciones militares 33,3% y centros educativos 43,9%.

Desconocimiento normativo de líderes y lideresas del sector religioso

Por su parte se evidencia entre las causales, que los líderes religiosos desconocen la normatividad y las rutas institucionales vigentes para acceder a apoyos estatales de escala nacional y territorial, así como los mecanismos dispuestos por la administración distrital para atender a poblaciones vulnerables, situación que interpone limitantes al propósito de extender la aplicación práctica de las creencias y principios doctrinales de las comunidades religiosas, entre las cuales la vocación de servicio y la resolución de conflictos constituyen un eje esencial compartido. Lo anterior teniendo en cuenta que un 83% de los líderes y lideresas religiosas intervienen mensualmente en por lo menos un conflicto social de carácter local.

Desarticulación social de sector religioso

Aunado a lo mencionado, las numerosas iniciativas de asistencia social agenciadas por las comunidades religiosas en tanto materialización práctica de sus creencias y principios se adelantan de modo desarticulado y atomizado, lo que restringe significativamente sus alcances e impactos espirituales, sociales y humanitarios. Lo anterior teniendo en cuenta que un 56,7% de comunidades lidera o sostiene por lo menos un programa social sin ánimo de lucro.

Tampoco debe soslayarse la debilidad de las acciones por parte de la administración distrital en el pasado para reconocer y fomentar los derechos de libertad de religión, culto y conciencia, pues si bien su consagración constitucional se remonta a 1991, solo hasta hace cuatro años han sido incorporados a la agenda pública distrital mediante la implementación de planes de incidencia dirigidas a las comunidades religiosas de Bogotá y la formulación reciente de una política pública para la ciudad en la materia.

Falta de reconocimiento del pluralismo religioso

Aunque hoy asistimos a un escenario de pluralismo religioso propio de las sociedades contemporáneas, el acentuado arraigo histórico, cultural y poblacional preponderantemente católico romano en Colombia ha retrasado y eclipsado el reconocimiento de otras manifestaciones, credos y comunidades de fe presentes en el territorio nacional, circunstancia que impacta y condiciona el tratamiento neutral y equilibrado que es exigible para todas las confesiones religiosas en los diferentes contextos sociales e institucionales.

Las consecuencias derivadas de este marco causal pueden advertirse entre los nudos críticos identificados en el estudio adelantado por la Universidad Nacional de Colombia:

En primer lugar, casos de discriminación materializados en prácticas tales como: burlas por el vestuario con un 30,9%, costumbres alimentarias propias de una confesión religiosa 21,9%; acceso desigual a bienes y espacios públicos con un 18,2%; información malintencionada u ofensiva, que afectó la imagen de las comunidades religiosas con un trato discriminatorio por parte de medios de comunicación masivos y locales con un 29%. Intolerancia y persecución religiosa que se manifiesta en ámbitos escolares con un 18,8%. En las dificultades para el uso de vías públicas durante el desarrollo de actividades culticas, el uso de íconos que privilegian una religión particular en edificios públicos, por mencionar algunas de sus expresiones.

Finalmente, un tercer aspecto se relaciona con los conflictos de convivencia, fundamentalmente suscitados por el parqueo de automóviles en inmediaciones de los lugares de culto y el ruido producido por las celebraciones públicas con un 29,6%. Cabe anotar que el exceso de trámites burocráticos para presentar proyectos en instancias públicas, buscar ayudas financieras y gestionar permisos para el desarrollo de sus actividades sociales, es otra de las situaciones que acarrea la problemática identificada y sus causas.

ANTECEDENTES

La política distrital surge como iniciativa ciudadana en el primer Foro Distrital por los Derechos de Libertad de Religión, Culto y Conciencia (2014), donde confluyen las distintas comunidades religiosas de la ciudad y la Secretaría Distrital de Gobierno, con el fin de construir e implementar estrategias para acercar dichas comunidades al Estado, visibilizar y afirmar la diversidad religiosa y el ejercicio pleno de las libertades fundamentales de religión, culto y conciencia en Bogotá.

El proceso de formulación de la Política Pública exigió, en primer término, el levantamiento de un mapa de la diversidad religiosa en Bogotá, que permitió una delimitación más precisa frente al marco de actores sociales implicados en el ámbito temático de la política y, consecuentemente, allanó la definición de los componentes cualitativo y cuantitativo para proseguir con el estudio a cargo de la Universidad Nacional en virtud del Convenio Interadministrativo No. 1346 de 2015 suscrito con la Secretaría Distrital de Gobierno, gracias al cual se documentó, bajo un soporte técnico consistente, la existencia de problemáticas relacionadas con intolerancia y persecución religiosa, discriminación, conflictos de convivencia que se producen en torno a las celebraciones de culto y obstáculos que enfrentan las comunidades religiosas en el desarrollo de sus labores sociales.

El componente cualitativo fue desarrollado mediante la técnica de grupos focales entre junio y diciembre de 2015 con la participación de un conjunto representativo de la diversidad religiosa asentada en Bogotá.

Por su parte, el componente cuantitativo se adelantó mediante encuestas aplicadas entre febrero y junio de 2016 sobre un universo de 517 lideresas y líderes religiosos, de los cuales 447 prestan sus servicios a comunidades (congregaciones, capillas, mezquitas, sinagogas) ubicadas en Bogotá, y los restantes en municipios aledaños como Chía, Funza, Fusagasugá, Soacha y Zipaquirá. Entre ellos se cuentan católicos, protestantes evangélicos, pentecostales unidos, adventistas, musulmanes, vaisnavas (hare krishnas), judíos mesiánicos, mormones, budistas e hinduistas, que reflejan la composición del mapa de la diversidad religiosa construido y cuya identificación fue extraída de la base de datos del Observatorio de diversidad religiosa de la Universidad Nacional de Colombia.

Condensados los insumos técnicos pertinentes en el estudio mencionado, el proceso de construcción de la política se edificó en torno a varios aspectos complementarios, que abarcan: una revisión de los diferentes instrumentos jurídico-normativos que consagran y reglamentan las libertades de religión, culto y conciencia desde los ámbitos nacional e internacional; la búsqueda, consulta y revisión de diferentes fuentes bibliográficas de carácter académico, periodístico e histórico, que permitió el abordaje de los factores tradicionalmente determinantes en la inserción, práctica y asimilación de diferentes confesiones religiosas en el contexto latinoamericano, nacional y distrital; una identificación de los diferentes actores sociales e institucionales involucrados en la materia sobre la que se asienta la política; un marco conceptual que ubica las principales nociones y categorías para el análisis, la interpretación y compresión de lo referente al hecho religioso, desde

el punto de vista teórico y fáctico; la definición de principios, enfoques y líneas estratégicas que en conjunto componen los fundamentos filosóficos, éticos y operativos de la política pública.

Luego de ser adoptada la Política Pública de Libertades Fundamentales de Religión Culto y Conciencia durante el año 2018 bajo el decreto 093, se da inicio a la territorialización de esta. La territorialización se inició con el posicionamiento, donde se dio a conocer en los diferentes escenarios de participación e instancias de seguimiento local a la implementación de la política, líderes y lideresas de organizaciones del sector religioso, así como en entidades corresponsables, con las cuales se construyó el plan de acción de la política durante el proceso de concertación.

Este posicionamiento ha permeado las instancias de participación ciudadana en las cuales los líderes religiosos tienen participación directa a nivel local y Distrital, tales como, los Comités Locales de Libertad Religiosa y el Comité Distrital de Libertad Religiosa, toda vez que, en el cumplimiento de su objetivo principal de realizar seguimiento, articulación, promoción, e implementación de la política pública de libertad religiosa, ha sido el escenario primario en el que la comunidad del sector ha participado aportando a la construcción de la misma, como a su difusión en el territorio local, permitiendo el empoderamiento y reconocimiento del hecho religioso.

En ese sentido, los comités locales en el marco de sus facultades específicas de implementación y articulación de la política pública, ha sido y es el espacio idóneo para la implementación en el territorio local.

Así mismo, el Comité Distrital como instancia de participación ciudadana ha emitido lineamientos en lo referente a la implementación de la política pública, la promoción de la creación de los comités locales en las localidades que aún no están conformados y la estrategia de difusión a nivel local y Distrital de la política pública de libertades fundamentales de religión, culto y conciencia.

PROCESO DE PARTICIPACIÓN

El grupo de trabajo de la Secretaria Distrital de Gobierno, Dirección de Derechos Humanos, se propuso la construcción de un plan de incidencia con los líderes religiosos, representantes de distintas confesiones religiosas con presencia en la ciudad, trabajo que inició en el año 2014.

Para ello elaboró varias estrategias, la primera de ellas se concentró en acercar las iglesias al Estado, en un proceso de construcción de confianza. Esta estrategia se desarrolla mediante reuniones consultivas y de socialización con los representantes de las diferentes iglesias, confesiones y denominaciones con presencia en Bogotá, construcción de documentos, atención de ministros con el fin de identificar problemáticas frente a vulneraciones para el ejercicio de sus derechos y una primera aproximación a la caracterización del universo religioso, cuyo piloto se realiza en la Localidad de Kennedy.

Como una segunda estrategia se propuso la visibilización o promoción de los derechos, en donde se crean espacios de deliberación con representantes de distintas confesiones religiosas, en torno a los derechos fundamentales y construcción de agendas colectivas, que además tuvo como propósito logar la vinculación de nuevos actores representantes de todos los credos. Es así como se realiza el primer Foro Distrital por los Derechos de Libertad de Religión, Culto y Conciencia – 29 de mayo de 2014 - que contó con la participación de 350 personas pertenecientes a más de un centenar de iglesias, confesiones religiosas, denominaciones, asociaciones de ministros y en la

cual participaron delegaciones de Entidades Religiosas de Antioquia, Armenia, Barranquilla y Cali.

La tercera estrategia se dirigió hacia la consolidación el denominado "Proceso Distrital por los Derechos de Religión, Culto y Conciencia", con la constitución de mesas de trabajo donde se logró una mayor incidencia frente a la promoción, reconocimiento y garantía de los derechos, en las políticas distritales y nacionales. El proceso se identificó como un conjunto de actores, estrategias y propuestas necesarios para la definición de políticas públicas que defiendan, protejan y promuevan los derechos de libertad de religión, culto y conciencia en Bogotá.

El proceso tuvo como propósito incidir en las políticas distritales y nacionales para convertir los derechos formales de religión, culto y conciencia en derechos reales. Ello involucró varias apuestas, tales como: ampliar el margen de responsabilidad estatal frente a posibles violaciones a la libertad e igualdad religiosa; diseñar estrategias legales y políticas para visibilizar los derechos; diseñar estrategias de comunicación para mejorar la comprensión de los derechos entre los ciudadanos y las instituciones; acompañamiento y asesoría legal; investigación y recolección de información sobre violaciones a los derechos y capacidad de movilización de las comunidades religiosas en torno a la reivindicación de sus derechos.

Las mesas conformadas que surgen a partir de la realización del Foro en el mes de mayo de 2014 contaron con la participación de líderes religiosos de distintas confesiones, en las cuales se propusieron y agenciaron las siguientes agendas de trabajo:

Tabla 1. Descripción de las mesas de trabajo

Mesa de trabajo	Propuestas
Mesa No. 1: Contenido, alcances y conflictos preexistentes en la legislación sobre libertad e igualdad religiosa, conciencia y culto.	• Construcción de una política pública. • Propuesta de modificación a la Ley 133 de 1994. • Trabajo de interlocución con el Ministerio del interior.
Mesa No. 2: La dignidad humana y el individuo por encima de las desigualdades sociales.	• Crear una red de Entidades Religiosas, sus organizaciones y fundaciones, en torno al trabajo social y humanitario.
Mesa No. 3: Estrategia pedagógica para la formación en derechos humanos con enfoque en los derechos de libertad de religión, culto y conciencia.	• Publicaciones sobre los derechos y obligaciones del Estado para su garantía. • Formación en DDHH
Mesa 4: Las comunidades religiosas como	• Articulación con programas de la Secretaría

actores sociales en la transformación de su entorno.	Distrital de Gobierno.
Mesa 5: Plan maestro de equipamiento de culto y control de normas urbanísticas.	• Cartilla pedagógica. Normas de convivencia en la celebración de los cultos.
Mesa 6: Plan de incidencia.	• Agenda de incidencia • Agenda de paz

Fuente: Elaboración propia. SDG 2019

Ahora bien, el proceso participativo atinente al Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia se inscribe en dos ámbitos: uno institucional y otro social. El primero de ellos se materializó en mesas de trabajo conformadas desde 2017, cuya definición obedeció a una identificación previa de las competencias misionales de las entidades distritales y su relación directa o tangencial con los objetivos y líneas estratégicas de la política pública.

En el ámbito institucional las mesas de trabajo operaron bajo la dinámica descrita a continuación:

1. Construcción de propuesta de trabajo y priorización de temática por cada una de las entidades identificadas.
2. Definición de agenda para cada uno de los encuentros con las entidades involucradas.

3. Convocatoria por parte de la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y de Conciencia a cada una de las entidades involucradas.
4. Desarrollo de las mesas de trabajo bajo la coordinación de la Subdirección. Esta labor implicó, a modo de fase introductoria, la socialización de las generalidades de la política pública (antecedentes, aspectos normativos, diagnóstico-línea base, objetivos, principios, enfoques, líneas estratégicas, análisis de actores).
5. Concertación de actividades, metas, responsables, recursos, indicadores y cronograma a incorporar en el plan de acción, conforme el ámbito misional del sector y las líneas estratégicas de la política misma.
6. Registro de los resultados de las mesas en acta y consolidación en el instrumento definido para construcción del plan de acción.

Sin embargo, el proceso participativo no fue exento de dificultades. A pesar de la instalación de las mesas de trabajo interinstitucionales desde el 28 de agosto de 2017, en las cuales se surtieron jornadas de discusión, socialización e interlocución en torno a la construcción del Plan de Acción de la Política Pública, no resultó posible transcender en concertaciones que permitieran definir o precisar aspectos nodales como productos, resultados, metas, presupuesto y cronogramas.

Lo anterior, debido a la falta de funcionarios con poder de decisión que fueron asignados en su momento por parte de las entidades corresponsables para la concertación del plan de acción, los cuales tuvieran la facultad de decidir sobre aspectos administrativos, técnicos, presupuestales y

procedimentales.

No obstante lo anterior, durante el primer semestre del año 2019 y luego de varias reuniones con entidades distritales corresponsables dentro del plan de acción de la Política Pública como son: Secretaría Distrital de Educación, Secretaría Distrital de Seguridad, IDPAC y Secretaría Distrital de Integración Social se logró llevar a cabo la concertación de productos, lo cual posibilita el avance para la implementación de la política pública, con lo cual se espera el logro y cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Secretaría Distrital de Cultura recreación y Deporte, quien lidera la garantía de las condiciones para el ejercicio efectivo y progresivo de los derechos culturales deportivos y recreativos de los habitantes de Bogotá, se sumará como corresponsable de forma transversal en lo propuesto dentro del plan de acción, como un garante de derechos de la población del sector religioso en el Distrito Capital.

En el ámbito social, el insumo inicial para proceder a la elaboración técnica del plan de acción brotó de las iniciativas emitidas por las comunidades religiosas partícipes en el estudio cualitativo y cuantitativo de la Universidad Nacional de Colombia en Convenio con la Secretaría Distrital de Gobierno.

En 2018, El Acuerdo Distrital 685 de 2017 dio lugar a la conformación del Comité Distrital de Libertad Religiosa, el cual se erige como la instancia preeminente de participación ciudadana donde organizaciones, denominaciones y confesiones religiosas con presencia en la ciudad aúnan esfuerzos para la promoción, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias e iniciativas tendientes a la garantía, defensa y protección de la libertad religiosa, de cultos y conciencia en la capital.

En virtud de su naturaleza, objeto y funciones como órgano participativo de las Entidades Religiosas y Organizaciones del Sector Religioso en la ciudad, la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y de Conciencia cooperó con ella para efectos de socialización y retroalimentación de los avances y acciones intersectoriales e interinstitucionales logradas con los sectores administrativos del Distrito en función del plan de acción de la política pública.

En ejercicio de la secretaría técnica del Comité, la Subdirección programó y convocó sesiones plenarias y por comisiones en las cuales se presentó el plan concertado, bajo la siguiente metodología:

1. Revisión y explicación en plenaria de cada uno de los productos contemplados en el plan de acción, agrupados por líneas estratégicas de la política pública.

2. Distribución de la plenaria entre sus comisiones especiales (Política Pública, Localidades y Relaciones Interinstitucionales).

3. Apertura de un espacio de discusión al interior de cada comisión especial, bajo la moderación de la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y de Conciencia, donde los representantes de las comunidades religiosas expresaron sus aportes, observaciones, consideraciones y propuestas frente al plan, cuyo registro quedó consignado en una relatoría escrita.

4. Ajustes pertinentes al plan de acción acorde con las propuestas emanadas de los grupos de discusión.

Con el beneplácito tanto de la Mesa Directiva del Comité Distrital de Libertad Religiosa, como de los representantes del Sector Religioso ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital, quienes no sólo consideraron adecuado el producto final como respuesta a las necesidades identificadas durante todo el proceso, sino que reconocieron su aporte en la solución de fondo a las problemáticas existentes, se hizo evidente el interés de acompañar con la ejecución de las acciones que se derivan de cada uno de los productos y los ejercicios de territorialización, evaluación, seguimiento y mejora.

De acuerdo a lo descrito, en el ámbito institucional y social, se realizaron ajustes durante el proceso de construcción que concluyeron en la organización del plan de acción en cuatro ejes de las líneas

estratégicas: formación y capacitación, investigación, trabajo social y sensibilización y campañas. Estas orientaciones permiten proceder a la materialización y territorialización de los productos con mayor claridad.

En los procesos de formación y capacitación, tendientes al cambio cultural acerca del hecho religioso, la Secretaría Distrital de Gobierno, desde subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y Conciencia, será la responsable de su liderazgo operativo y presupuestal. Este trabajo estará orientado hacia una articulación interinstitucional de diálogo que permita la apertura de espacios durante estos procesos, para ello se realizaron acuerdos con entidades distritales como Secretaría de educación, IDPAC y Policía Metropolitana en calidad de corresponsables.

En cuanto a la investigación, el levantamiento de línea base y el sistema de información estará a cargo directamente del sector líder, Secretaría Distrital del Gobierno desde la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y conciencia, con el apoyo de la Oficina de Tecnologías e información de la misma entidad. En común acuerdo se asumirá presupuestal y operativamente este proceso, por lo cual no se requiere concertación alguna con entidades distritales.

En el trabajo social, encabezado por la Plataforma Interreligiosa Para la Acción Social (PIRPAS), se realiza la articulación de acciones del trabajo social y comunitario adelantado por las entidades religiosas y organizaciones del sector religioso, línea de la cual es responsable directo la Secretaría Distrital de Gobierno desde la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa y Conciencia. Esta línea no requiere concertación alguna con entidades distritales para su operatividad o presupuesto, ya que ha venido funcionando en los últimos años y no hay aliados estratégicos que alberguen el mismo propósito.

Finalmente, en la línea de sensibilización y campañas se pretende generar condiciones igualitarias, de reconocimiento, promoción y difusión de las libertades fundamentales de religión, culto y conciencia. Este trabajo lo encabeza el Sector líder, Secretaría Distrital de Gobierno desde la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa Culto y Conciencia, con apoyo de la oficina de comunicaciones de la misma entidad. Estas instancias serán responsables operativa y presupuestalmente de los productos, aun así, en uno de los productos que componen esta línea hay concertación con una entidad distrital en calidad de corresponsable que es Integración Social.

Como producto final del proceso descrito, la Subdirección consolidó la versión final del plan de acción de la Política Pública Distrital de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia, que hoy es presentado a consideración del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital– CONPES D.C., conforme las disposiciones del Decreto Distrital 668 de 2017.

GENERALIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En Colombia la libertad para profesar una religión o creencia, expresarla libremente, y reunirse con otros adeptos para celebrar cultos y ritos, son derechos emanados de la Constitución Política de 1991, considerados derechos fundamentales. El Estado pasó a ser aconfesional y se le obligó a brindar las mismas garantías a todas las expresiones religiosas, también declaró por vía legislativa no ser indiferente al fenómeno, creando el mecanismo constitucional para velar por la prevención y protección de estas libertades.

Aunque han pasado más de dos décadas desde la Asamblea Constituyente, no se había tenido mayor desarrollo en esta materia, hasta que por iniciativa de las mismas comunidades religiosas y la voluntad política del gobierno distrital se fue generando el espacio que garantizara las medidas sólidas para la garantía de estos derechos.

Durante los últimos años la Secretaría Distrital de Gobierno desde la Subdirección de Asuntos de Libertad Religiosa, junto con las entidades religiosas han venido construyendo no solo la Política Pública de Libertades Fundamentales de Religión Culto y Conciencia, sino los documentos técnicos soporte en trabajo coordinado con la Oficina Asesora de Planeación y la Secretaría Distrital de Planeación, consolidando la base de la territorialización de la misma bajo el plan de acción, con lo cual se espera avanzar aún más en la protección de las libertades fundamentales de libertad culto y conciencia bajo los siguientes objetivos.

OBJETIVO GENERAL

Fomentar el respeto por la libertad e igualdad religiosa, de culto y conciencia desde la promoción y apropiación social e institucional de una cultura que reconozca plenamente estos derechos, con el fin de convertir al Distrito Capital en una ciudad que previene y reduce su vulneración o amenaza y que afianza la pluralidad religiosa expresada material y simbólicamente en el territorio.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

Teniendo en cuenta la línea base de la Política Pública y el propósito general de la misma, se identificaron tres objetivos específicos que demarcan el accionar de la política y que buscan el cumplimiento de las metas fijadas. En primer lugar, busca reducir los índices de intolerancia, persecución y discriminación que detectan los estudios realizados y que en la medida que estos impactos negativos sean mitigados, la convivencia y el respeto por la pluralidad religiosa permitirán que los ciudadanos gocen de sus derechos de libertad de religión, culto y conciencia sin temor a represalias como las manifestadas en el diagnóstico.

De igual modo, la ciudadanía y el Estado deben reconocer el trabajo social de las Entidades Religiosas y las Organizaciones Sociales del Sector Religioso. Para ello es preciso visibilizar su impacto. Generar más alianzas con los diferentes organismos de cooperación y las entidades permitirá que el accionar de la Administración Distrital eleve su incidencia y el número de beneficiarios en las diferentes líneas de acción que se prioricen. Los objetivos específicos son:

1. Disminuir factores sociales, culturales e institucionales que alimentan la intolerancia, la exclusión, la persecución y la apología del odio fundados en la religión.

2. Garantizar condiciones de igualdad que posibiliten el goce efectivo de los derechos de libertad religiosa, de culto y conciencia en Bogotá.

3. Implementar estrategias para fortalecer y articular iniciativas de paz y proyectos sociales provenientes de las comunidades religiosas con organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional e instancias institucionales del orden distrital y nacional.

ESTRUCTURA

La Política Pública se estructura a partir de cinco principios construidos con las Entidades Religiosas y algunos representantes de la academia que confluyeron en que estos debían soportar su andamiaje, a saber:

1. ***Pluralismo religioso**:* El principio de Pluralismo constituye el conjunto de garantías brindadas por la Administración Distrital para la práctica, el culto y la enseñanza, siempre que al hacerlo se respeten el orden jurídico y los demás fundamentales de los individuos.
2. ***Libertad religiosa:*** El ejercicio de la libertad religiosa confiere el derecho a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, el derecho a que sean respetados en su destinación religiosa y su carácter confesional, el derecho a desarrollar actividades de culto, de educación y de ayuda humanitaria que permitan poner en práctica perceptos inmutables, universales y de orden teológico, ético y moral en la construcción de bienes comunes, frente a una realidad social económica, político, jurídica y cultural de la ciudad.
3. ***Igualdad religiosa ante la ley y no discriminación:*** Este principio se desarrolla a partir de la igualdad jurídica y material de todas las confesiones religiosas y se manifiesta a través del goce igualitario de la libertad religiosa, culto y conciencia y el derecho a no ser discriminado o perseguido por motivos religiosos.
4. ***Inmunidad de coacción y autonomía:*** Se refiere específicamente al respeto frente a la inmunidad personal o fuero interno del individuo, en donde ésta adopta las decisiones que considera mejores para su ideal de existencia y de perfección humana, donde el Estado carece de potestad para inmiscuirse e incluso para formular sobre ellas un juicio de valor.

5. ***Ciudadanía democrática:*** Reconoce la autonomía del conjunto de los ciudadanos, quienes desde el espacio de lo público reivindican sus derechos, incidiendo y modificando la realidad jurídica y la realidad material con el propósito de mejorar sus condiciones y calidad de vida.

Seguidamente, se estructuraron los enfoques de aplicación de la Política delimitando su importancia y su proyección en la ciudad, dichos enfoques son:

1. ***Derechos humanos:*** Este enfoque considera que el fin último para el desarrollo y el progreso es el ejercicio pleno de los Derechos Humanos. Por lo tanto la Administración Distrital deberá tener en cuenta las siguientes premisas: Las personas deben ser tratadas como agentes principales de su propio desarrollo, deben implementarse estrategias para el empoderamiento ciudadano y la convivencia pacífica, los programas y proyectos harán especial énfasis en poblaciones vulnerables, excluidas y marginadas, el logro en la reducción de las desigualdades, la inequidad de los ingresos y la desigualdad de capacidades y oportunidades, la identificación de las causas de los problemas sociales y la promoción en el desarrollo de alianzas estratégicas que contribuyan al goce efectivo de los derechos humanos.
2. **Participativo de las mujeres en la resolución de conflictos, la consolidación de la paz y la reconciliación:** El destacado papel de las lideresas religiosas en la prevención y resolución de conflictos, la promoción y consolidación de la paz, es de inobjetable importancia y merecido reconocimiento en pie de igualdad. Son las mujeres lideresas

religiosas y sus redes quienes desde su capacidad organizativa y creativa proponen escenarios para el diálogo, la concertación y la construcción de tejido social, tal como declara la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada por unanimidad el 31 de octubre del 2000 sobre la mujer, la paz y la seguridad.

3. **Interculturalidad:** Para el caso de la política pública, implica un diálogo interreligioso respetuoso de las diferencias, que propenda por una igualdad real y material bajo la comprensión de que todos pueden aportar en la construcción de los bienes comunes para una sociedad más justa y equitativa por encima de las diferencias doctrinales y conceptuales.
4. **Familia:** Conforme al artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en armonía con el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, la familia se reconoce como el núcleo fundamental de la sociedad. Ello significa que el equilibrio de la familia está íntimamente ligado al equilibrio mismo de la sociedad, pues desde la familia se estructura la vida humana, se establecen las primeras relaciones psicoafectivas, las primeras regulaciones de la conducta, patrones éticos básicos, valores morales, la formación de la personalidad, el primer contexto de educación y de experiencias sociales y cívicas, es considerada la red social primaria que brinda apoyo espiritual, emocional y material, prioritariamente en circunstancias extremas y adversas. El factor de protección que ofrece la familia se relaciona positivamente con aspectos espirituales, psíquicos, físicos y psicosociales. En este sentido las iglesias son claves en la protección, prevención y en el abordaje de conflictos que surgen al interior de ellas.

5. **Espiritual y de creencias religiosas:** La dimensión espiritual engloba las necesidades, expectativas y esperanzas reales, simbólicas y de sentido de la realidad del ser humano, que lo llevan a reflexionar conscientemente sobre el significado de su vida, su origen, misión y destino. Su existencia desborda la dimensión material, lo que implica algo más que su cuerpo físico y la vida en el aquí y el ahora. La respuesta a estas preguntas incluye generalmente elementos culturales, tradicionales y experienciales que se manifiestan en estilos de vida, doctrinas y ritos.

La dimensión espiritual se despliega en prácticas comunitarias (celebraciones, ritos, cultos) que edifican y sostienen colectivamente las creencias religiosas, ejercidas en atención a una divinidad y sobre un fundamento de verdad y moral cuyo sustento no obedece al canon científico-racional o de comprobación empírica. Este enfoque plantea para el Estado un reconocimiento y respeto por las expresiones religiosas y los principios y valores que guían cada creencia.

6. **Enfoque Territorial:** Este enfoque hace del ordenamiento territorial de la ciudad un ámbito que supera aspectos meramente formales o estéticos, para situarlo de manera directa en la esfera de los derechos, de modo que reconoce la importancia de la democratización del uso del espacio público, del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Maestro de Equipamientos de Culto y el Código Nacional de Policía como instrumentos rectores que armonizan el ejercicio y práctica de las libertades de religión y culto con las directrices que fundamentan el desarrollo y uso físico e infraestructural en Bogotá, D.C

Finalmente, para consolidar las líneas estratégicas de acción de la política se crearon tres ejes principales, así:

1. Pedagogía e interacción con ciudadanos, funcionarios de la Administración Distrital y el Gobierno Nacional.
2. Goce efectivo de derechos y garantías para el ejercicio de las libertades.
3. Articulación y fortalecimiento de iniciativas de paz y proyectos sociales del Sector Religioso, organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional y el Estado.

Lo anterior, fundamentado por el Documento técnico soporte que se articula de la siguiente manera:

Sección A

1.1 Preámbulo de contexto

1.2 Acercamiento legal: Marco Normativo

Sección B

2.1 Pertinencia de la Política Pública

2.2 Trayectoria de la iniciativa

2.3 Marco institucional

2.4 Marco contextual

2.5 Árbol de problemas

2.6 Análisis de alternativas

2.7 Marco conceptual

2.8 Análisis de actores

Sección C

3.1 Objetivos

3.2 Principios y enfoques

3.3 Líneas estratégicas

3.4 Orientaciones para la implementación de la política

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento es entendido como el proceso de análisis y recopilación sistemática de información, la cual es evidencia relevante sobre el avance de la implementación en las metas planteadas de la política. La recopilación de información de forma continua permite observar el progreso de forma minuciosa, pudiendo establecer conclusiones parciales de acuerdo con los resultados, su incidencia y los recursos asignados para la ejecución.

Esto permitirá una retroalimentación continua en el ejercicio de la implementación de la política, y con ello la toma de decisiones en distintos niveles y tiempos que fortalezcan y evidencien el cumplimiento de las metas y resultados planeados. Esto es de gran relevancia, dado que en el seguimiento se puede realizar cambios a nivel estratégico, gerencial u operativo, dependiendo de la información y su relevancia en la incidencia de resultados.

Para el seguimiento de la Política Pública Distrital de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia para el Distrito Capital, el sistema es el conjunto de herramientas que permiten la recolección de datos y evidencias, al igual que el análisis de estos. Estas herramientas permiten establecer los avances de forma operativa y concisa cada uno de sus elementos por medio de un sistema de indicadores postulados en el plan de acción (indicadores de resultado e indicadores de producto).

El logro de un monitoreo eficiente permitirá verificar el avance de las metas, realizar seguimiento

a los cambios realizados para mejorar la implementación de la política, caracterizar periódicamente Entidades y Organizaciones del sector religioso y sus necesidades e identificar el impacto de las acciones realizadas.

El seguimiento se realizará a corte semestral durante el periodo de vigencia de la política, para establecer de esta forma los avances, logros y faltantes de las metas planteadas en los resultados y productos cada seis meses cada año.

- Fuentes de información e instancia de monitorio

La información será recolectada a través de fuentes primarias y secundarias, las cuales tendrán un repositorio institucional como base informativa para la esquematización de la información. Los datos recolectados en las experiencias de implementación se recopilarán por medio de mecanismos formales de entrega en formatos que permitan el cálculo de los respectivos indicadores y la realización de los informes de seguimiento. Estos serán el insumo para la construcción de los indicadores que darán cuenta del proceso de implementación.

La principal instancia de monitorio será la Comisión de Política Pública que hace parte del Comité Distrital de libertad religiosa y tiene como fin realizar seguimiento y emitir recomendaciones a la implementación de la Política Distrital. Además de ello, se encuentran los Comités Locales de libertad religiosa quienes realizan seguimiento al Plan de acción de la Política pública. Finalmente,

se encuentra el monitoreo de la ciudadanía o instituciones que busquen regular y hacer veeduría del proceso.

- Indicadores

Se establecieron dos tipos de indicadores como herramientas para el monitoreo y la medición periódica de los productos y resultados. Estos indicadores fueron establecidos a partir de los objetivos específicos de la Política Pública Distrital de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y Conciencia para el Distrito Capital, con los cuales se busca dar una expresión observable a los resultados y los productos.

Son seis indicadores de resultado, los cuales buscan establecer el avance en las metas de resultado y los cambios generados a partir del cumplimiento de los productos; y diecisiete indicadores de producto conforme el número total de productos, los cuales manifiestan la relación de cumplimiento de la implementación de la meta de cada producto.

La evaluación reúne las características del seguimiento de recopilación de la información de forma sistémica, pero se diferencia en propender un análisis más exhaustivo para la toma de decisiones y rendición de cuentas.

La evaluación de la Política Pública Distrital de Libertades Fundamentales de Religión, Culto y

Conciencia para el Distrito Capital será efectuada en diferentes momentos estratégicos de su ejecución, por tanto, es una herramienta estratégica que permite tener información para mejorar el direccionamiento y aprovechamiento de los recursos públicos.

En coherencia, se realizarán cuatro momentos de evaluación intermedia con periodicidad bianual. Esta evaluación tiene como fin estimar la implementación de las estrategias usadas para la eficiencia operacional; un corte de dos años permitirá tener una visión general de la implementación y los resultados a corto y mediano plazo que puedan determinarse. Finalmente, se realizará una evaluación ex-post para establecer el logro y alcance de los objetivos, así como generar conclusiones y recomendaciones para próximas ejecuciones.

ANEXOS

Anexo 1. Actas de Posicionamiento de Política Pública de Libertades Religiosas Culto y Conciencia.