

**ANÁLISIS DE RACIONALIDAD Y COHERENCIA EN EL DISEÑO DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DE LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTOS EN EL
DEPARTAMENTO DEL CAUCA
“MÁS ALLÁ DE LAS CONGREGACIONES 2016-2018”**



JULIAN ANDRES VALDÉS MOSQUERA

Trabajo de Grado para optar por el título de Politólogo

Director: Mg. Jhon Alexander Castillo Garces

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN
SEPTIEMBRE DE 2021**

Agradecimientos

En este apartado quiero expresar mis sinceros agradecimientos a Mayerling Mosquera Gamboa y Jesús Valdés Castillo quienes desde la cuna vienen forjando los valores del esfuerzo y dedicación para lograr las metas propuestas.

A mi tío Lovernay Valdés Castillo, quien entre *chiste* y *chanza* me inculcó el arte de escribir como medicina liberadora para expresar nuestros sentimientos.

También, quiero resaltar la labor de docentes-amigos con los cuales continuamos construyendo una academia propositiva y crítica que comprenda la importancia de los estudios de las políticas públicas como medio para continuar la construcción de un mundo mejor.

A mis estudiantes de pregrado y posgrado de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca y Corporación Universitaria Remington, los cuales aportaron en gran medida en el análisis de las realidades que se plantaban en el desarrollo de esta investigación. A mi director de trabajo de grado, quien a partir de la paciencia y acompañamiento constante se convierte en uno de los artífices de los resultados obtenidos en este trabajo, el cual a fin de cuentas es insumo para la construcción de políticas públicas que sean acordes a la realidad del departamento, país y la región.

Finalmente, a los compañeros del equipo consultor *Politeía*, funcionarios de la Gobernación del Cauca e integrantes del sector religioso, a quien debo mi participación en este tema para la promoción, defensa, garantías fundamentales en la posición de interlocutores para transformar la realidad del territorio caucano.

Contenido

Índice de tablas	4
Introducción.....	5
Capítulo I. Reconocimiento del derecho de Libertad Religiosa y de Culto	11
1.1 Contextualización histórica y social del derecho de libertad religiosa a nivel internacional.....	12
1.2 La libertad religiosa y la contemporaneidad.....	17
1.3 El derecho humano a la libertad religiosa en el marco internacional, regional y nacional	21
1.3.1 Marco Internacional	21
1.3.2 Marco regional	24
1.3.3 Marco Nacional	27
Capítulo II. Formulación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos.....	34
2.1 Las políticas públicas y el sector religioso	34
2.2. Contextualización de las problemáticas en las subregiones del departamento del Cauca en materia de libertad religiosa	42
2.3 Involucramiento de actores y estrategias abordadas para el diseño de la Políticas Pública de Libertad Religiosa en el departamento del Cauca.....	51
Capítulo III. “ <i>Todos los caminos conducen a Roma</i> ” Análisis del diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca	56
3.1 ¿Qué es el análisis de racionalidad y coherencia en el diseño de políticas públicas?	57
3.2 Racionalidad y coherencia en el diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca	62
3.3 “ <i>El sueño materializado</i> ” Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca.....	72
Consideraciones finales	78
Bibliografía.....	82
Anexo	87

Índice de tablas

Tabla N.1. Problemáticas subregión norte.....	43
Tabla N.2. Problemáticas subregión sur.....	44
Tabla N.3 Problemáticas subregión centro.....	45
Tabla N.4 Problemáticas subregión macizo caucano	46
Tabla N.5. Problemáticas subregión del oriente.....	47
Tabla N.6 Problemáticas Subregión del occidente.....	48
Tabla N. 7 Problemáticas Subregión del Piedemonte Amazónico o Bota caucana	49
Tabla 8. Problemáticas del sector religioso en el departamento del Cauca.....	66
Tabla 9. Mapa de Coherencia Interna.....	70
Tabla 10. Mapa de coherencia externa	71
Tabla 11. Política Pública integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca 2019	75

Introducción

“(…) No hay camino sencillo hacia la libertad en ninguna parte y muchos de nosotros tendremos que pasar a través del valle de la muerte una y otra vez antes de alcanzar la cima de la montaña de nuestros deseos (…)”

Nelson Mandela

La libertad religiosa y de cultos se ha convertido en un pilar importante en la consolidación de la democracia moderna; además de ser un desafío latente frente a la concepción de este derecho en épocas pasadas (Edad Media) en el cual ha primado la imposición de un solo credo religioso con especial auspicio de instituciones como, por ejemplo, la Santa Inquisición con la finalidad de coartar las libertades del ser humano —especialmente el credo religioso—. En ese orden de ideas, los nuevos contextos históricos son producto de nuevos pactos como la consolidación del Estado liberal que pretendió una separación entre la iglesia y el gobierno, consolidando este último como la suma de diversas voluntades en aras de alcanzar el bien común.

En aras de proteger esta libertad, los gobiernos han decidido por mantener su laicidad, principio que hace referencia a la categoría de carácter democrático que asigna participación a las personas que se encuentran relacionadas con alguna creencia religiosa para que participen en la vida pública (del Picó, 2013). Dicho ingreso a la vida pública por parte de los integrantes del sector religioso se materializa mediante la secularización en la búsqueda del fortalecimiento en el renovado diseño de las relaciones en la esfera pública. Cabe resaltar que la secularización juega un papel importante en los diferentes campos de la vida pública, especialmente en el ámbito político y en el ámbito social puesto que permiten la legitimación de las democracias de orden liberal con la coexistencia de diferentes relaciones entre doctrinas morales, filosóficas y religiosas como condición de adaptabilidad en el modelo de la democracia deliberativa (Garzón, 2014, p.49-50).

Así pues, muchos organismos internacionales y multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas —ONU— y la Organización de Estados Americanos —OEA—, entre otros han elaborado diferentes estrategias entre las que se destacan normatividades, resoluciones, planes para garantizar la protección de este derecho conforme a la vinculación

de los países en la adopción de medidas necesarias para garantizar con acciones específicas las problemáticas que aquejan al sector.

Bajo esa potestad, los gobiernos de la región de América del sur han adoptado mecanismos como leyes estatutarias como respuesta a los pactos suscritos por parte de los gobiernos que exigen un acatamiento directo sin importar la ideología del gobierno de turno de carácter progresista (caso Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia, Venezuela) y otros más tradicionales, en la cual se evidencia la protección general del derecho y el libre ejercicio de profesar cualquier culto ajustando igualdad desde el campo económico, educativo, comunicación y de articulación con las instituciones gubernamentales con actividades de incidencia para obtener apoyo en el financiamiento de sus causas en armonía y fortaleciendo estos nuevos lazos que muestran un avance para alcanzar la modernidad (Tirado, 1987).

En ese orden de ideas, Colombia tiene un gobierno y un uso de la ideología tradicional, dado que guarda estrecha relación con posturas conservadoras que había marcado la tradición religiosa heredada de España en los cuales se forjaron valores éticos y morales que regían a la nación. En este sentido, autores como Jaramillo Vélez (1998) y Tirado Mejía (1987) señalan que la política de Regeneración —como producto del nuevo acuerdo político de 1886— permitió que las instituciones estatales fueran entregadas a la iglesia predominante para su manejo bajo la firma del concordato (Tirado, 1987, p58).

Bajo dicho escenario, los cambios que trajo consigo la promulgación de la Constitución Política de Colombia 1991 enarbolando la libertad individual y la toma autónoma de decisiones por parte de las entidades gubernamentales en aras de buscar el bienestar común. Es por ello, que ante la presencia del principio de laicidad y la secularización, el derecho de libertad religiosa y de cultos se erige como uno de los pilares fundamentales en la conformación del principio de laicidad del Estado colombiano a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 que consagró en el artículo 19, la potestad que tiene toda persona para profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley (Constitución Política de Colombia, 2016). No obstante, a pesar de la expedición de Ley 133 de 1994 elevó a categoría especial el desarrollo de la libertad religiosa y de cultos, así como señaló los deberes de emplear las estrategias y herramientas (políticas públicas) a los gobiernos de orden

nacional, departamental y municipal, para cumplir lo dispuesto en el marco jurídico de acuerdo con las diversas realidades territoriales.

En cumplimiento de lo expuesto, para el año 2014 el gobierno nacional, en un ejercicio de comprensión del trabajo realizado por el sector religioso en el fortalecimiento del tejido social en el país y sin dejar de lado las problemáticas que aquejan a este sector materia de reconocimiento, accesibilidad a escenarios de participación necesarios, dispuso en el Plan Nacional de Desarrollo la construcción de la política pública con la participación de las entidades religiosas.

En un trabajo armónico y coordinado, las entidades gubernamentales (Valle del Cauca, Antioquia), distritales (Bogotá D.C.) y municipales (Manizales) plasmaron en sus Planes de Desarrollo la necesidad de subsanar algunas problemáticas que se presentan en las organizaciones del sector religioso en cada territorio mediante el diseño e implementación de políticas públicas participativas en esta materia.

En ese sentido, el gobierno departamental del Cauca no fue ajeno a la voluntad y realidad solicitada por el sector como resultado de su constante trabajo en las siete (7) subregiones del departamento; ello se evidenció en el Plan Departamental de Desarrollo “*Cauca, territorio de paz 2016-2019*”, en el cual se consagra la libertad religiosa, de culto y de conciencia como un principio que nace de la cultura del respeto, convivencia y paz para la reconciliación y la superación pacífica de los conflictos. En concordancia, se realizó la inclusión de la formulación de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos que contribuya al pluralismo religioso, el hecho y la cultura religiosa que se encuentra en las subregiones del departamento, al igual que el ejercicio de la buena gobernanza en fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno departamental-sociedad (sector religioso) teniendo en cuenta los procesos de racionalidad y coherencia como componentes importantes de trazabilidad en el proceso de diseño.

Es por ello, que esta investigación aborda el interrogante sobre los actores, las estrategias y propuestas que incidieron en el diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca en el año 2016-2018. El enfoque adoptado en la investigación fue el neoinstitucionalismo, el cual otorga un papel más autónomo a las instituciones políticas y no niega, al mismo tiempo, la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado e incluso los procesos sociopolíticos de socialización,

participación y afines (Rivas, 2003); alejándose de los enfoques tradicionales como el formal-legal y del institucionalismo en aras de la búsqueda de la interacción de las personas que hacen parte del continuo proceso de la construcción humana nutriendo las discusiones disciplinarias de la Ciencia Política (Guba, 1991, p. 11).

Lo relevante de la investigación se encuentra entre el proceso adelantando por parte de la Gobernación del Cauca, el sector religioso y el Decreto 437 de 2018 con el proceso de formulación de la política pública nacional porque permite la participación activa de las personas que hacen parte del sector aportando a la consolidación de ejes estratégicos, líneas de acción pertinentes debido al papel que desempeñan las políticas públicas como objeto de estudio de la Ciencia Política mediante el proceso de intervención del Estado para conjurar problemáticas (Valles & Marti, 2006).

Para resolver el interrogante planteado, la investigación se divide en tres (3) capítulos. El primer capítulo presenta los antecedentes a nivel internacional y nacional que decantan en el proceso de construcción de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos para el departamento del Cauca desde el componente histórico y evolutivo frente al fenómeno de la libertad religiosa como elemento importante en la construcción de la vida pública en el marco del desarrollo del Estado y de las relaciones sociales desde el ámbito internacional, regional (América del sur) y nacional.

El segundo capítulo trata sobre el proceso de formulación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca, con base a ejercicios realizados en los diferentes departamentos y municipios como experiencias de articulación interinstitucional e intersectorial en el marco de la participación ciudadana con base a la participación activa y directa de los miembros del sector religioso exponiendo las problemáticas que los aquejan en cada subregión del departamento.

El tercer capítulo realiza los respectivos análisis de racionalidad y coherencia como pilares fundamentales en los procesos de formulación y/o diseño de políticas públicas, a partir de fenómenos como la relevancia y pertinencia, así como de coherencia interna-coherencia externa adoptados en las estrategias implementadas para llevar a cabo la elaboración de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca. Del mismo modo, se presenta la importancia del fortalecimiento de la gobernanza mediante la combinación mancomunada del sector religioso y entidades gubernamentales, como

mecanismo de convivencia ciudadana desde el reconocimiento de garantías de participación en la sociedad civil y ante entidades gubernamentales.

Por último, se presentan consideraciones finales que se encuentran relacionadas con la evolución del derecho de la libertad religiosa y de cultos a nivel internacional, regional, nacional y local con el papel desarrollado en la construcción del Estado moderno. También, el papel que ha desarrollado el sector religioso en materia de fortalecimiento instituciones y social como mediador en reconstrucción del tejido social con experiencias significativas en algunos departamentos y municipios del país.

Sumado a esto, el recorrido por el sector religioso ubicado en el departamento del Cauca para la concreción de la formulación de la Política Pública departamental en libertad religiosa y de cultos, así, como los retos y posibles escenarios para su posterior implementación en cada una de las subregiones en cumplimiento de los compromisos acordado y como método de integración del desarrollo social, cultural del departamento.

Desde la estrategia metodológica se priorizó el uso de una metodología mixta, a partir de herramientas cualitativas y cuantitativas. Concretamente: cuantitativas a partir de las técnicas de análisis de datos agregados y cualitativas revisiones documentales que permitieron la recolección y posterior análisis de la información relacionada con los tratados internacionales, leyes y políticas públicas del sector religioso en Colombia, así como entrevistas semiestructuradas a líderes del sector religioso en el departamento del Cauca y de la oficina de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior (2018), respectivamente.

Para el primer capítulo, se recurrió a la metodología cualitativa con contenido historiográfico por medio de la técnica de análisis documental mediante la revisión del marco normativo internacional, regional, nacional y local relacionadas con el derecho de libertad religiosa, así como la revisión de informes institucionales de la Oficina de Asuntos Religiosos del Ministerios del Interior, artículos de investigación y libros. Además, de contar con entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la dirección de la Oficina de Asuntos Religiosos del Ministerios del Interior y actores claves (líderes del sector religioso, equipo consultor) para conocer el avance de inserción social y jurídico en pro del desarrollo de políticas públicas de esta materia en la región.

En el segundo y tercer capítulo se utilizó el método cualitativo por medio de la técnica de análisis documental con revisión de libros, artículos de investigación seguimiento de las actas, asistencia de talleres que sirvieron a la identificación de los diversos actores del sector religioso y sus problemáticas en el marco de las actividades realizadas en cada una de las subregiones del departamento del Cauca. Además, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a los líderes del sector religioso presente en cada una de las siete (7) subregiones que participaron de manera activa en los talleres para la formulación de la política pública.

Finalmente, el aporte de esta investigación va en doble vía. El primero, es para el mundo académico, especialmente de Ciencia política, espacio en el cual se debe generar un acercamiento a los análisis rigurosos en materia de formulación de políticas públicas que permitan la implementación adecuada de la misma tanto en el campo de la consultoría como también de la toma de decisiones. El segundo es para instituciones estatales y sectores sociales encargados de velar por la garantía del ejercicio a profesar cualquier credo religioso de manera pública y sin perturbación alguna que contribuya a la implementación de escenarios de participación e inserción en la toma de decisiones públicas de este sector con miras a fortalecer los procesos de gobernanza territorial.

Capítulo I. Reconocimiento del derecho de Libertad Religiosa y de Culto

El presente capítulo está encaminado a describir los antecedentes a nivel internacional y nacional sobre el proceso de construcción de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos para el departamento del Cauca desde un componente histórico y evolutivo frente al fenómeno de la libertad religiosa como un elemento importante en la construcción de la vida pública en el marco del desarrollo del Estado y de las relaciones en sociedad desde el ámbito internacional, regional (América del sur) y nacional. En este sentido, el reconocimiento del derecho a la libertad religiosa y del sector que profesa su credo posee una importancia capital puesto que es una herramienta necesaria para la gobernanza en cada país (relación entre entidades gubernamentales y el sector religioso), a raíz de su injerencia cultural, social y político, político-electoral como, es el caso particular de Colombia.

En el desarrollo metodológico, se recurrió a la metodología cualitativa con contenido historiográfico por medio de la técnica de análisis documental mediante la revisión del marco normativo internacional, regional, nacional y local relacionadas con el derecho de libertad religiosa así, como la revisión de informes institucionales de la Oficina de Asuntos Religiosos del Ministerios del Interior, artículos de investigación y libros. Además, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la dirección de la Oficina de Asuntos Religiosos y actores claves como líderes del sector religioso y del equipo consultor para conocer el avance de inserción social y jurídico en pro del desarrollo de políticas públicas de esta materia en la región.

El capítulo se divide en tres partes. La primera parte hace referencia a la contextualización histórica y social del derecho de libertad religiosa en un marco evolutivo, detallando sus aportes y su relación del contexto para desarrollar una relación en las dinámicas sociales que han repercutido en la toma de decisiones gubernamentales para promover y garantizar su protección. La segunda parte resalta la participación de la libertad religiosa acompañada desde la laicidad como mecanismo de separación de la toma de las decisiones públicas, producto de las decisiones de los gobiernos y no circunscripto a pensamiento de doctrina de carácter religioso. Y la tercera parte hace énfasis en los marcos

jurídicos internacional, regional (específicamente los de América del sur), nacional, departamental y local en el avance de formulación de mecanismos de protección (normatividad, jurisprudencia, políticas públicas) del derecho de libertad religiosa y de cultos con reconocimiento de los acontecimientos acaecidos en cada uno dichos contextos.

1.1 Contextualización histórica y social del derecho de libertad religiosa a nivel internacional

El derecho de libertad religiosa y de culto se configura como un derecho inherente al principio de la dignidad humana y que no depende del reconocimiento del Estado, razón por la cual se reconoce su universalidad para la debida aplicación en cualquier territorio, como centro y principio informador con relación a la recepción pública de los fenómenos religiosos en las sociedades plurales (Nikken, 1994; Pikaza, 2004).

Por otra parte, el derecho de libertad religiosa mantiene conexidad con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a profesar libremente una creencia religiosa y manifestarla y practicarla en público y en privado, así como el derecho de conducir su vida de conformidad con su creencia (Asiaín, 2014); mientras que el derecho de la libertad religiosa va encaminado a la protección esencial de un bien jurídico consistente en el rechazo de toda forma de coerción motivada por la creencia religiosa que se profese o bien por la ausencia de la misma, lo cual reviste la protección de las libertades de conciencia y pensamiento (Cervantes, 2009). Incluso se afirma que la libertad religiosa fue históricamente el primer derecho fundamental en ser reclamado y reconocido debido a que se presenta como factor importante en la construcción del Estado moderno (Jané, 2014).

Cabe resaltar que el uso del término *libertad religiosa* se viene desarrollando desde el año 300 D.C por parte del imperio Romano. En ese entonces existía gran cantidad y diversidad de cultos que profesaban una diversidad de credos debido a la carencia de un credo específico por parte del Estado. En esa medida, no existía argumento para sancionar o restringir a las personas que habitaban esos territorios, todo esto en parte a la aplicabilidad del principio de tolerancia que en esa sociedad se daba, los cuales se encuentran asociadas con la vida pública, familiar y doméstica (Zagorin, 2003, p.4).

Para le época de Constantino esta realidad del imperio Romano varía, en tanto que se adoptó una sola creencia religiosa como lo fue el cristianismo. Durante el siglo IV D.C. este

reinado trajo el endurecimiento de algunas de las principales iglesias ubicadas en el hemisferio occidental frente a las creencias que se apartaban del credo oficial, afianzando procesos discriminatorios que llevarían a procesos de reconquista dejando de lado la tolerancia para las prácticas de las diversas creencias religiosas.

Reflejo de lo anterior fueron las cruzadas religiosas, las cuales estaban orientadas a conquistar a Jerusalén por parte de los cristianos contra los paganos durante el periodo de 1095 hasta el siglo XV. En este periodo las cruzadas tuvieron distintas etapas y momentos; el primer momento se llevó a cabo entre Tierra Santa y España en contra de los musulmanes; el segundo se realizó en Languedoc en el sur de Francia en contra de los herejes cátaros, y un tercero tuvo lugar en el norte de Europa en contra de las tribus y reinos paganos (Arevalo, 2012).

En este mismo sentido, el desarrollo social, histórico, político, teológico y religioso de la avanzada Edad Media marca un recorrido histórico que evidencia la injerencia de una sola creencia religiosa que contribuyó a la reconfiguración política y administrativa por medio de expansión y glorificación de una religión. Como lo expone Orcástegui y Sarasa (1991, al afirmar que las historiografías sobre las cruzadas introdujeron temáticas singulares y que, a su vez, llenó de amplias posibilidades narrativas encaminadas a exaltar hazañas rodeadas de ambigüedades y de exaltación épica (p. 187-188).

Junto con la expansión y posicionamiento de una sola religión se llegó a una intolerancia religiosa que se constituyó como uno de los principales dinamizadores de la afectación al derecho de libertad religiosa. Algunas creencias religiosas crearon otras instituciones, como es el caso del catolicismo que consolidó la Inquisición¹ en el año 1220, con el fin de realizar la conversión de las personas que eran acusadas de herejía a retornar al camino preestablecido. No obstante, religiones como los protestantes, luteranos y calvinistas adoptaron una actitud similar de represión ante las nuevas creencias que surgían (Gullco, 2016; González *et al.*, 2003, p.305).

Cabe añadir que el diseño de políticas como el *Syllbus de errores* que contenía una extensa lista de “errores modernos”. Estos fueron agrupados en diez (10) grupos: para el caso del objeto de estudio de esta investigación, se encuentra la libertad y neutralidad religiosa del

¹ Tribunal eclesiástico establecido para requerir y castigar delitos contra la fe, especialmente actos de herejía (Errejón, S/F)

Estado en el grupo cuatro (4) que hace referencia al indiferentismo y latitudinarismo; al igual que el grupo seis (6) de errores relativos al Estado considerado tanto en sí mismo como en sus relaciones con la iglesia (Ayala, 2015). Así, es pertinente resaltar que el desarrollo del derecho de la libertad religiosa en la Edad Media tuvo un desarrollo marcado por un conjunto de imposiciones de algunas creencias religiosas que no consentían la existencia de otros credos religiosos diferentes al que se profesaba mayoritariamente, lo cual llevó al desarrollo de posturas de algunos grupos marginales como, por ejemplo, los anabaptistas —hijos del protestantismo— quienes se oponían a la imposición de un solo credo religioso y el uso de la violencia para su establecimiento.

Justamente, este desarrollo de posturas divergentes del *statuo quo* marcaron un avance en la protección de la tolerancia religiosa, por medio de la adopción de posturas revolucionarias como es el caso de Balthasar Hubmair —quien realizó un panfleto manifestando su oposición a la quema de herejes— y David Joris en la defensa del caso del médico y teólogo español Miguel Serveto juzgado bajo los cargos de herejía. Los argumentos brindados por Hubmair y Joris giraban en torno al reconocimiento de la diferencia de credos para llegar al diálogo o la adopción de medidas que no fueran en contra de la integridad de las personas, como lo expone Janz (1999):

Los papistas (católicos), los luteranos, los anabaptistas, se prohíben mutuamente. Debido a esas diferencias de opinión ¿deberían los hombres odiarse y matarse entre sí? (...) Y si el mencionado Serveto es un hereje o un sectario ante Dios (...) no debería infligirse daño alguno en sus miembros, sino deberíamos hacerle admoniciones en una forma amistosa y, en el peor de los casos, expulsarlo de la ciudad (...) (p. 53).

Por otra parte, otro hito importante de la libertad religiosa se estableció en los debates realizados en Inglaterra a partir de 1640, gracias al estallido de la guerra civil que obtuvo como resultado la declaración de Savoy de Fe y Orden. Dicha declaración sostuvo que todos los Estados e iglesias cristianas deberían reconocer la tolerancia e indulgencias mutuas (Gullco, 2016, p.49). De igual forma, autores como Baruch Spinoza arguyen que la libertad en las decisiones no solo puede ser reconocida sin daño para la paz pública, la lealtad y al derecho de los gobernantes, debido a que esta es necesaria para preservarlos; en esta misma línea, Pierre Bayle sostiene que asignar de manera coercitiva determinada creencia religiosa

se anula a sí misma ya que las creencias religiosas genuinas, solo pueden provenir de la libre aceptación de aquellas por parte del individuo (Sidorsky, 1971).

Justamente, lo destacado por parte de Spinoza, Bayle y Mill es la libertad de decisión como también la capacidad de aceptación que debe adoptar la sociedad y los Estados para procurar el desarrollo individual de cada una de las personas para llegar a cuestiones acertadas que interesen a la sociedad.

De todos modos, la articulación de la tolerancia religiosa debe estar sincronizada no solo con los avances sociales, sino que también con los políticos como lo pone de presente John Locke, no solo en su obra *El segundo ensayo sobre el gobierno civil*, en el cual se fijaron bases importantes e influyentes en el incipiente constitucionalismo democrático que aportó ideas e influyó grandes cambios en Estados Unidos y en Francia. A esta postura se suma de forma especial Voltaire, quien rechazaba flagrantemente cualquier religión que llevara al fanatismo, la intolerancia y la tiranía (Cisneros, 1996); para contribuir a la separación del Estado y la iglesia consignada en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.²

En Inglaterra, John Locke desarrolló dentro del campo de la tolerancia y la libertad su manuscrito denominado *Cartas sobre la tolerancia*, el cual estaba encaminado al estudio del ámbito del gobierno civil que pertenecía a la religión; aunque no solo para determinar los justos límites entre uno y otro sino para otorgar a la tolerancia un valor social y político para orientar los cambios del nuevo Estado moderno, como se ilustra a continuación:

[...] distinguir con exactitud las cuestiones del gobierno civil de las cuestiones de la religión, y fijar las debidas fronteras que existen entre la Iglesia y el Estado. Si no se hace esto, no tendrán fin las controversias que siempre surgirán entre aquellos que tienen, o que pretenden tener, un interés en la salvación de las almas, por un lado, y por el otro, en la seguridad del Estado. El Estado es, a mi parecer, una sociedad de hombres constituida únicamente para preservar y promocionar sus bienes civiles. Lo que llamo bienes civiles son la vida, la libertad, la salud corporal, el estar libres de dolor y la posesión de cosas externas, tales como dinero, tierras, casas, muebles y otras semejantes [...] (Locke, 1685; Mellizo, 1999).

Es por ello que la tolerancia religiosa se encuentra preservada y protegida en los bienes civiles que deben ser protegidos por las instituciones que se encuentren facultadas para ello

² La Asamblea Constituyente Francesa en el artículo 10 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano señala: “Artículo 10: Ningún hombre debe ser molestado por razón de sus opiniones, ni aun por sus ideas religiosas, siempre que al manifestarlas no se causen trastornos del orden público establecido por la ley.”

desde una postura pluralista y no para fines condenatorios por predicar un credo específico. Dicha ley de la tolerancia no significó la completa libertad e igualdad religiosa, pero marcó un cambio importante en la historia dado que pocas personas serían perseguidas en el futuro por razones religiosas³ (Spielvogel, 1994).

Si bien el desarrollo del derecho de libertad religiosa ha logrado grandes avances en el continente europeo, también es menester presentar los avances, cambios, sociales y políticos en el continente americano. De hecho Estados Unidos si bien estuvo bajo la influencia del dominio británico no reprodujo las prácticas de enclave que se venían adelantando en Inglaterra frente a la ausencia de la posibilidad del reconocimiento de diferentes creencias. Por el contrario, los procesos de inmigración generados a partir de prácticas coloniales permitieron que las colonias de América del Norte salvaguardaran una pluralidad religiosa. Sin embargo, dicha pluralidad religiosa denota la falta de inclusión que la naciente sociedad de América del Norte sostenía con los migrantes posibilitando que algunas costumbres — como la del credo y fe religiosa— se conservaran como productos de identidad histórica (Casanova, 2007; Hirschman, 2006).

Lo anterior conllevó a que los inmigrantes contribuyeran a masificar la participación en las instituciones con el fin de arraigarse en el “nuevo mundo” dada la interpretación monolítica del papel de la religión en su adaptación e integración (Hirschman, 2006, p. 25). Por ende, esta masiva participación acompañada de la demanda de la creación de nuevas instituciones se convirtió en la piedra angular del proceso de cambio social y político más importante de este país y que se consolidó con la revolución de 1776, puesto que a partir de este momento se acrecentó la necesidad de positivar el derecho de libertad religiosa como garantía fundamental para la libertad e igualdad con base en la dignidad humana cualquiera sea su nacionalidad (Millares, 1990).

Esta necesidad de circunscribir este derecho al aparato legal de la naciente sociedad de América del Norte llevó a la creación de leyes concernientes a la materia en mención, bajo el argumento de la libertad de la mente humana sujeta a cualquier tipo de coacción, igual

³ Hace referencia a los judíos y católicos que recibieron el reconocimiento de libertad de religiosa en 1829 y 1833 (ver Witte y Nicols, 1994).

independiente del tipo de creencia que se profesará y la prohibición de terceros —jueces— para sancionar (Jefferson citado en Millares, 1990).⁴

Posteriormente, la Declaración de Derechos de 1791 consignó el derecho de libertad religiosa y la neutralidad estatal en materia confesional enunciando que ningún hombre debía ser obligado a adherirse o apoyar un culto religioso alguno; tampoco estaría forzado, molestado o afectado en su cuerpo y bienes en razón a su creencia religiosa, sino que los hombres debían ser libres para profesar y expresar sus opiniones en materias de libertad religiosa. Aun así, para lograr la máxima protección del derecho, el Congreso Federal no podría dictar leyes para el establecimiento de una religión específica o la prohibición del ejercicio de alguna (Gullco, 2016; Hall 2005).

En conclusión, se puede evidenciar que el derecho de libertad religiosa siempre ha estado presente en el desarrollo social y político de los países desde la época antigua, pasando por la Edad Media y la edad moderna, motivos que justifican su protección y consagración en atención a la universalidad, independiente de los escenarios propios de los territorios que requiere la especial atención de los gobiernos.

1.2 La libertad religiosa y la contemporaneidad

Como se señaló anteriormente, el derecho de libertad religiosa ha logrado un desarrollo sinérgico y continuo visibilizando algunos principios que guardan conexidad con su desarrollo en el plano político y social, especialmente los principios de laicidad y secularidad con base a las teorías o fenómenos religiosos desde lo público que se encuentran establecidas desde el siglo XVIII y siglo XIX⁵.

En primer lugar, el principio de laicidad hace referencia a la categoría de carácter democrático que asigna participación de las personas que se encuentran relacionadas con alguna creencia religiosa para que participen en la vida pública (del Picó, 2013). No obstante, se señala que la relación entre la iglesia y el Estado o cualquier forma de organización política en general debe estar regida por tres principios. En primer lugar, se encuentra la distinción o

⁴ Cabe mencionar que Jefferson fue el creador del Estatuto de Virginia para la Libertad Religiosa en el año 1786 (ver Hall, 2005).

⁵ Blancarte (2012) comenta que no fue sino hasta la segunda parte del siglo XIX que el término "laico" (laïc o laïque en francés) comenzó a describir a la persona, esfera o actividad distinta y separada o autónoma de lo religioso.

separación entre las dos instituciones, en segundo lugar, el reconocimiento recíproco de la autonomía, y, después se encuentra, la cooperación mutua en orden al bien integral de la persona (Salazar, 2007, p. 81-90).

Respecto a la distinción o separación entre el Estado y la religión, esta obedece a no elegir una creencia religiosa como credo particular de dicho Estado, frente al reconocimiento recíproco de la autonomía que no circunscribe los principios éticos de alguna creencia religiosa como reglas que se encuentran en el ordenamiento jurídico y político; y por último, la cooperación mutua en el orden al bien integral de la persona se resume en todos los derechos y políticas emanadas del Estado para la protección amplia y extensa del derecho de libertad religiosa.

Por su parte, Blancarte (2012) expone que la laicidad tiene sustento y validez en la separación irrestricta de la religión de los asuntos públicos, por lo que se encuentra relacionada con las actuaciones tendientes a la protección de la libertad de conciencia guardando relación con la pluralidad y la tolerancia religiosa. Así, es necesario señalar la neutralidad que debe detentar el Estado de cara a todas las creencias religiosas además de adoptar una concepción libre de cualquier senda teológica (Calvo citando a Buisson, 2010).

De hecho, el principio de laicidad juega un papel importante no solo en el campo religioso; a su vez, es un elemento enriquecedor en los modelos democráticos debido a que se inscribe en la órbita interna y personal de cada uno de los ciudadanos, sin perder de vista la articulación del ámbito de lo público. Es decir, el principio de laicidad más que consolidarse como un concepto político, principio, norma, regla u otro dispositivo jurídico que fija o predetermina algunas conductas, este principio está abocado a garantizar la libertad de decidir actos comprendiendo que las sociedades democráticas guardan distancia con la laicidad y la confesionalidad por medio de razonamientos del ser humano.

En segundo lugar, se encuentra establecido el principio de *secularidad*, el cual ha sido relacionado —por parte de algunos autores— con el principio de laicidad; no obstante, la secularidad se encuentra relacionada con la separación total del Estado y la religión aunado a la separación de la religión y la sociedad. La secularización guarda un estrecho margen de relación con la liberación de la sociedad de la soberanía de lo espiritual y la propuesta de un programa de emancipación política y cultural, consolidando la dimensión política que se relaciona al goce efectivo del derecho de la libertad religiosa; mientras que la dimensión

social hace referencia al desarrollo del proceso sociocultural en concordancia a procesos de socialización que dan sentido de realidad y de vida (Palomino, 2014).

Así pues, es posible evidenciar que existen dos formas de secularización; la primera, es la secularización de la sociedad que se encuentra relacionada con la desvinculación de los hábitos y formas que se establecen en las instituciones religiosas, por lo que se ajustan a normas que no necesariamente coinciden con lo pregonado por dichas instituciones. Sumado a esto, la dimensión social también se refleja en el debilitamiento de las fronteras religiosas que se alejan de la ley, la educación, la política y la vida o acción pública; por lo cual la realización del fortalecimiento religioso se da en otras áreas sociales.

La segunda, es la secularización del Estado que hace referencia a la inexistencia de una religión única y la no influencia de algunos postulados eclesiales en la toma de decisiones públicas que permiten fijar márgenes de igualdad que conducen a la materialización de la libertad que requiere un grado importante de secularización del Estado para el tratamiento igualitario entre las diferentes confesiones religiosas (Da Silveria, 2012).

En síntesis, la secularización permite que tanto el Estado como los ciudadanos participen de la vida pública con normas diferentes a las fijadas en las instituciones religiosas, manteniendo una separación que puede contribuir a la exclusión por medio de una ruptura derivada de la construcción de nuevos principios por parte del Estado y también por parte de las diversas creencias religiosas que conllevan a plantear ciertas diferencias entre estas. En otras palabras, el cambio de paradigmas que fortalezcan el renovado diseño de la esfera pública.

Por el contrario, autores como Jürgen Habermas, Ratzinger, Casanova y Berger desde mediados siglos XX concluyen que la secularización se ha convertido en el motor principal para dividir las creencias religiosas y, con ello, disminuir su participación en la esfera pública bajo la dificultad que se produce para el establecimiento de consensos a raíz de las divergencias que puedan presentarse en el otorgamiento de derechos. Dicho de otra manera, la secularización debe jugar un papel importante no solamente en el ámbito político, sino también en el ámbito social para permitir la legitimación las democracias de orden liberal. Inclusive, la razón pública derivada del liberalismo político precisa y señala la importancia de la existencia de relaciones entre doctrinas morales, filosóficas y religiosas como condición de adaptabilidad en el modelo de la democracia deliberativa (Garzón, 2014, p.49-50).

Por consiguiente, el secularismo como método de separación de iglesia y Estado debe mutar hacia un entramado que permita resaltar la importancia de la religión en la toma de decisiones públicas en aras de exaltar la condición humana. Como muestra de ello, es la participación, activa, constante y dinámica en la cual han participado grupos de personas pertenecientes a diversas creencias religiosas en el ámbito de la esfera pública que gozan de tres elementos importante, tales como: la autonomía privada de los ciudadanos, la ciudadanía democrática o la inclusión de los ciudadanos libres e iguales en la comunidad y independencia y voluntad para vincular entre si al Estado y la sociedad civil (Garzón, 2014, p.163).

De igual forma, la esfera pública en la formación de las democracias deliberativas marca un papel trascendental para el surgimiento de una postura más reconciliadora a partir de la racionalidad que contemplan los seres humanos. Así pues, por medio del desarrollo de la Teoría de la Acción Comunicativa que consta de tres partes para el desarrollo y construcción de una racionalidad (Habermas, 1999). La primera está relacionada con la orientación de los valores a una acción o meta que se quiera adquirir; la segunda conduce a la conformación de la acción teleológica que se desarrolla a partir de la intervención de las personas para materializar la meta propuesta separando los obstáculos que no permiten alcanzar dicha meta; y en la tercera se encuentra la acción dramaturgica que conlleva la unión de todas las acciones realizadas por las personas para alcanzar un bien colectivo.

Son estos tres factores desde la perspectiva habermasiana que posibilitan la construcción de una sociedad post-secularizada que coadyuva a la consolidación del pluralismo religioso que materialice nuevos caminos en la ética política más admisible y accesible para todos. Algunos autores como Conill (2007) señalan que en este tipo de sociedad no existen incompatibilidades en la relación “funciones públicas y creencias religiosas” sino que es un factor importante para el avance en la protección en materia de participación en escenario de tomas de decisiones, como se señala a continuación:

[...] la nueva configuración de una sociedad postsecular y sus correspondientes exigencias ciudadanas presuponen la superación tanto del dogmatismo religioso como del secularismo laicista, lo cual implica, al menos, tres importantes correcciones del proceso de secularización: 1) el reconocimiento de que las religiones pertenecen a la historia de la razón; 2) la necesidad de una modificación de los hábitos mentales de los ciudadanos para que se entienda la secularización como un proceso de aprendizaje tanto por parte de los ciudadanos

religiosos como de laicos o seculares, y 3) la legitimación de los contenidos religiosos en el uso público de la razón (Conill, 2007, p. 574-575).

Finalmente, la post-secularidad se convierte en uno de los principios más importantes del liberalismo político por medio de la construcción de una nueva ética política y pública que favorezca el acceso y la participación en la toma de decisiones públicas, como también, en el goce efectivo al derecho humano de libertad religiosa materializados en pactos e instrumentos jurídicos a nivel mundial, regional y local.

1.3 El derecho humano a la libertad religiosa en el marco internacional, regional y nacional

1.3.1 Marco Internacional

Para efectos del presente trabajo, los derechos humanos nacen en el inicio de la edad moderna, junto con la concepción individualista de la sociedad, la cual considera que estos son un conjunto de principios y valores que son inherentes al ser humano, lo que permite que se conviertan en principales indicadores del progreso histórico mediante su protección (Brass *et al*, 2009). Por otra parte, Nikken (1994) desde un punto normativo resalta la importancia de algunos principios necesarios para la debida aplicación de estos derechos, especialmente cuatro principios necesarios para la adopción de estas garantías exclusivas del ser humano.

El primer principio está relacionado con la *universalidad* que guarda relación con la aplicación de estas garantías en cualquier parte del planeta sin importancia del régimen político, social o cultural. El segundo principio hace referencia a la *transnacionalidad* y con ella a que el cumplimiento no se encuentra relacionado con la nacionalidad o del territorio de esta para la intervención cuando se colocan en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional; y el tercer principio enmarca la *irreversibilidad* que conduce a la aplicación de todas acciones para la protección de los derechos humanos es definitiva.

El cuarto principio de *progresividad* hace referencia al crecimiento en el marco de los derechos para su protección, la cual en caso de existir en determinado ordenamiento jurídico no será negación uno del otro, sino que por el contrario augura una ampliación del marco jurídico como lo expresa el autor cuando menciona que existe otro elemento que muestra cómo la protección de los derechos humanos se plasma en un régimen que es siempre

susceptible de ampliación más no de restricción y que también atañe a la integración de la regulación internacional entre sí y con la nacional (Nikken, 1994, p.38-39).

Sin embargo, los derechos humanos no solo pueden analizarse desde el espectro normativo, sino que también pueden construirse a partir de luchas política y sociales a lo largo del tiempo. En la época antigua (Grecia-Roma) se concibieron una serie de principios como el de la dignidad humana y la libertad como parte esencial de los derechos humanos y la edad moderna trajo grandes cambios sociales, como es el caso de la revolución Inglesa (1688), la revolución Norteamericana (1776) y la revolución Francesa (1789), las cuales guardan ciertas similitudes debido a que construyen libertades individuales reconocidas por el Estado.

Cabe añadir que los derechos humanos forman parte básica de las luchas modernas populares que permiten comprender los desafíos que deben resolver, bajo el entendido que los sectores populares establecen el fundamento sociohistórico de los derechos humanos a partir de la incidencia política, jurídica y cultural (Gallardo, 2006). Por esta razón, el nacimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es el producto de la articulación interinstitucional e intersectorial para prevenir el exceso en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes debido a su poder de *indivisibilidad, inalienables, inviolables y obligatorios*.

Por último, los derechos humanos deben contener una estrecha y complementaria relación entre sí, es decir, no es posible realizar alguna separación entre ellos ni superponer uno sobre el otro; es aquí donde se encuentran los principios de *interdependencia, complementariedad y no jerarquización*. En consecuencia, los derechos humanos y la sociedad civil como producto de la modernidad han permanecido en los embates que ha generado la reconfiguración del orden mundial como, por ejemplo, la Guerra de los Treinta Años (1648) o también conocido como la Paz de Westfalia que tienen como resultado la configuración y creación de los Estados modernos, además, del reconocimiento de representación y protector de garantías fundamentales (Elliott, 1999; Bartolome, 2006).

Esta reconfiguración de los Estados y las demandas generadas por estos, derivados de un proceso diacrónico coloca de presente intereses políticos, sociales y culturales que han concluido en confrontaciones bélicas como es el caso de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la revolución Rusa (1917) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Especialmente,

en necesario hacer hincapié en la Segunda Guerra Mundial como motor de grandes retrocesos, debido a las grandes afectaciones que en ella se produjo. Por ese motivo, una vez finalizada, algunos países conciliaron la creación de un catálogo de Derechos Humanos y de la promoción y de la protección internacional de los derechos incluidos en este (Brass *et al.*, 2004).

En este orden de ideas, la institución encargada para ello fue la Organización de las Naciones Unidas —de ahora en adelante, ONU—, la cual suscribió la Declaración Universal de los Derechos Humanos como mecanismo de protección para las garantías individuales y consagró la igualdad en derechos y libertades que detentan las personas independientes del credo que profesen para su desarrollo individual y colectivo (ONU, 1948).⁶ Igualmente, en el año 1966, a raíz del mandato de la ONU se designó la creación de comisiones para la construcción de prerrogativas en materia de derechos civiles y políticos, esto condujo el camino a la creación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que presentan una gran importancia en la salvaguarda del derecho de libertad religiosa y de culto al establecer mecanismos encaminados a la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, a su manifestación, practica y enseñanza, no sometimiento de medidas coercitivas tanto en lugares públicos como privados con especial atención al principio de interés general sobre el particular (ONU, 1966). De igual manera, el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Ambientales protege la libertad de los padres para garantizar la educación religiosa a sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones (ONU, 1976).

Sin embargo, a pesar de la existencia de dichos instrumentos jurídicos internacionales, el progreso en la protección del derecho de libertad religiosa fue lento, en especial por la discriminación por motivo de conversión o cambio de religión. Por dicha razón, en 1981 se presentó la “Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones” comprendiendo que toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos, las libertades fundamentales y, con ello, la dignidad humana (ONU, 1981).

⁶ Ver artículo 2 y 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

1.3.2 Marco regional

Este marco legal que funge como mecanismo global de reconocimiento de derechos y garantías fundamentales se convirtió en la piedra angular para la promulgación de marcos jurídicos que guardaran relación con el contexto regional y local, efecto de ello es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) donde cita que toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla como practicarla en público y en privado (OEA, 1948).

Otro aspecto es la creación de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) bajo el postulado de facilitar libertades personales y justicia social exaltando la dignidad humana, a la vez, reconoce la protección del derecho de libertad religiosa para facilitar la conservación o cambio de religión sin ser objeto de medidas restrictivas. También, otorga facultades a los padres de familia o tutores a que sus hijos o pupilos reciban educación religiosa de acuerdo con sus convicciones (OEA, 1969). Cabe observar, que la Convención Americana de Derechos Humanos juega un papel trascendental en cada uno de los países, por medio de la promoción en las constituciones política y expedición de leyes fundamentales para resaltar y generar acciones concretas frente al derecho en mención.

En el marco regional de América del sur, vale la pena detenernos en algunos países. En Bolivia, la Constitución Política del Estado (2009) señala en el que *El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión,*⁷ el goce puede realizarse en público o en privado; en ámbitos educativos, reconoce y garantiza la libertad de conciencia, fe y enseñanza de la religión fomentando la convivencia mutua entre las personas de diferente credo religioso (Cepal, 2009). Es importante resaltar, que para el año 2019 el gobierno del presidente Evo Morales expidió la ley 1161 que materializó las demandas y necesidades que presentaban las organizaciones religiosas en este país, al establecer acciones relacionadas con la articulación de las entidades gubernamental para disminuir la discriminación entre feligreses de diversas creencias religiosas a partir de la concepción de la laicidad.

Por otro lado, en Ecuador, la Constitución política de 2008 consagra, reconoce y garantiza el derecho a la libertad religiosa, estableciendo un conjunto de posibilidades para

⁷ Ver artículos 4, 21 y 86 de la Constitución Política del Estado

poder *practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas* individual o colectivamente, con restricciones para que no se afecten otros derechos, así mismo, resalta la importancia de no permitir la divulgación de información por parte de terceros sobre creencias religiosas (Acnur, 2008). Sin embargo, las entidades gubernamentales encargadas de atender las necesidades del sector religioso han logrado acercamientos con los líderes del sector y otras instituciones para establecer medidas que disminuyan el trato diferenciado, al igual que la carga impositiva en materia tributaria (pago de impuestos).

En el caso de Uruguay se reconoce que no adopta una religión única por lo cual otorga y presenta la libertad de creencias. En consecuencia, presenta exención de impuestos a todos los templos de las diversas creencias religiosas y no realiza sostenimiento de ninguna (Cepal, 2004). En Paraguay el derecho de libertad religiosa goza de pluralidad al no existir un reconocimiento de una religión única, por lo cual previene mecanismo para impulsar la autonomía e independencia dicho derecho, por lo tanto, nadie puede ser obligado o conminado a rendir indagatoria por la profesión de su creencia religiosa, limitándolo por las condiciones establecidas en la constitución y la ley (Cepal, 1992). En Perú, por su parte, se protege el derecho de libertad religiosa de forma individual y colectiva, como también el desarrollo sin restricciones para el ejercicio de derecho en mención; su única limitación será cuando este contravenga la moral y el orden público (Cepal, 1993).

Por otra parte, es menester indicar que países como Chile, Brasil y Argentina en el siglo XX vivieron cambios políticos producto de la prevalencia de autoritarismo que restringieron un conjunto de derechos, tal como, la representación política y difusión libre de ideas, entre otros. En primer lugar, en Chile, el derecho de libertad religiosa permitía la manifestación de todas las creencias religiosas, solo con las limitaciones señaladas en la constitución y cuando afecten la moral, las buenas costumbres y el orden público. Cabe añadir, que al igual que en Uruguay, hay beneficios frente a la no tributación parte de los templos o dependencia para desarrollar este derecho fundamental.

En segundo lugar, Brasil en su Constitución Política de 1988, resalta la inviolabilidad del derecho de libertad religiosa, así como la protección de los lugares donde desarrollan cada una de sus actividades religiosas; sin embargo, señalan que no pueden existir privación por motivo de creencia religiosa y que dicha privación solo procederá siempre y cuando

incumpla una obligación impuesta a todos y se niegue a cumplir pena alternativa (Bonavides, 2000). La protección constitucional presentada anteriormente ha obtenido como resultado el reconocimiento del derecho a partir de 1891 aseguró a los brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad de los derechos concernientes a la libertad en general, bajo el entendido que “Todos los individuos y confesiones religiosas poden ejercer pública y libremente su culto, asociándose para ese fin y adquiriendo bienes, observadas las disposiciones del derecho común” (Carvalho & Fernández, 2017). Esto quiere decir que, desde la finalización del siglo XIX, Brasil se convertía en uno de los primeros países de América Latina en reconocer el derecho a profesar diferentes creencias religiosas, lo cual apoyó y colaboró en gran medida con la relación entre los mismos credos como también su participación en las administraciones públicas, como lo señalan Carvalho y Fernández (2017):

[...] la Constitución de 1988, la libertad religiosa pasó a ser ampliamente protegida. En la actualidad, además de los católicos, conviven en armonía representantes de las religiones Evangélicas, Judías, Budistas, Islamitas y diversas otras, en todas las clases sociales y en todas las esferas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Bajo la Constitución Federal de 1988 existe amplia libertad religiosa, como ha destacado el Informe sobre la Libertad Religiosa Internacional elaborado por el Departamento de Estado de EEUU (2009), de manera que la pluralidad religiosa en Brasil permite la convivencia entre los diferentes credos, constituyendo ejemplo para el mundo [...] (p. 13-14).

Como también, son necesarias las ventajas que ha traído consigo dicha normatividad constitucional para la conservación del orden público y de la tolerancia ciudadana como elementos inherentes a cualquier religión, con lo que supone un hito en la evolución histórica de la sociedad (Carvalho y Fernández, 2017, p.15).

Y, en tercer lugar, en Argentina existe la protección constitucional del derecho de libertad religiosa en cual guarda una estrecha relación con el derecho de asociación que no solo privilegia a ciudadanos argentinos, sino que también extiende su protección a personas extranjeras. Otro carácter importante de la protección del derecho en mención versa en la posibilidad que brinda a las personas que no tienen un credo definido, en particular de ateos agnósticos e indiferentes, expresando conexidad con el derecho de privacidad, además de

convertirse en una facultad para poder participar en diferentes escenarios políticos⁸ (Esquivel, 2014; Gentile, 2003 citado en Arlettaz, 2012). Por otro lado, con relación a lo expuesto se reconoció el aspecto ético, la libertad y la diversidad religiosa que han logrado los grupos étnicos y minoritarios.

En suma, el conglomerado de normatividad reflejado a nivel internacional y regional ha contribuido a la expedición de leyes y decretos, entre otros instrumentos jurídicos que permiten el libre desarrollo de la personalidad en conexidad con el derecho de libertad religiosa, los cuales han fungido como puntos nodales para la construcción del este derecho en Colombia por medio de la concreción del principio de laicidad con la promoción de normatividad y otros instrumentos como políticas públicas a nivel nacional y locales.

1.3.3 Marco Nacional

Colombia ha sido un país que se ha sumergido en una tradición religiosa heredada de España a raíz de los procesos de conquista que en siglos pasados forjaron un conjunto de valores éticos y morales que regirían a la nación. En este sentido, autores como Jaramillo Vélez (1998) y Tirado Mejía (1987) señalan que la política de regeneración fue producto de nuevo acuerdo político de 1886 que a nombre del uso de la ideología y de los aparatos ideológicos del Estado, fueron entregados a la iglesia predominante para su manipulación desde la firmar del Concordato con la Santa Sede (Tirado, 1987, p. 58).

Esta representación tiene como resultado la nueva configuración en la ética social que se planteó en el monoteísmo radical que responde a sus orígenes hispánico-occidentales, pero que a su vez olvida que conoció otras creencias religiosas (Serrano, 2016). Lo anterior, dio paso desde el ámbito cultural, a que la nación colombiana se erigiera desde la Constitución Política de 1886 como un Estado-monocultural bajo la idea de un solo pueblo, una sola

⁸ Por ejemplo, Esquivel (2014) presenta como las modificaciones a la Constitución Política Federal de Argentina adopte el carácter laico para no afectar la participación en los escenarios políticos, como se presenta a continuación: “Entre las modificaciones introducidas en 1994, se eliminó el requisito de ‘catolicidad’ para presidir el Poder Ejecutivo. Visto y considerando que las autoridades políticas se habían desprendido de toda injerencia sobre la institución católica desde la firma del acuerdo con la Santa Sede en 1966, poniendo fin al régimen de Patronato -motivo por el cual se justificaba la confesionalidad del presidente-; aquella prescripción resultaba anacrónica. Los obispos prácticamente no pusieron objeciones a la supresión de aquella disposición. No obstante, se expidieron a favor de preservar la jura ante Dios y la Patria del máximo mandatario político, independientemente de su adscripción religiosa. El respeto a una realidad cultural teísta, cristiana y católica, fundamentaba ese pedido.

religión, una sola lengua, por lo cual existía discriminación para ejercer libremente y en público el derecho de libertad religiosa (Castrillón, 2006).

Por esta razón, en el siglo XX se iniciaron y se desarrollaron ciertas reformas legales que condujeron ciertos cambios y reconocimientos de minorías con el fin de establecer acciones para el reconocimiento de derechos y entre ellos la libertad religiosa. Por otro lado, la ausencia en los procesos de secularización que afectaban la diversidad cognitiva y cultural de pretensiones necesarias que se acompasaran con las realidades de aquel entonces, es así que autores como Roux (1987) resaltan que existía debilidad institucional al continuar con postulados anacrónicos que afectaba la ética social y la moral por lo cual se generaba un desapego por gran parte de la ciudadanía. Esto indica, que en términos religiosos el Estado paso del institucionalismo doctrinal-religioso a la anomia social.⁹

No obstante, la falta de reconocimiento de derechos y otras garantías constitucionales motivó a la creación de mecanismos de participación¹⁰ que condujeran de manera efectiva al cambio de Constitución Política. Como resultado de ello, se eligió una Asamblea Nacional Constituyente que sería la encargada de realizar la nueva constitución para el país, con la labor de realizar una concreción de las necesidades y reconocimientos que habían estado marginados en la Constitución de 1886, entre ellos diversos grupos de creencias religiosas diferentes.

Ante ese panorama, la Constitución Política de Colombia de 1991 declara la laicidad (separación entre Estado e iglesia) estableciendo neutralidad ante todas las creencias religiosas y materializando, de esta forma, el principio de igualdad. Otro punto importante es la aconfesionalidad que dejó de lado el reconocimiento de una religión única o “religión del Estado”, caso contrario a lo que sucedió en la Constitución de 1886. Así pues, la laicidad, la aconfesionalidad y la cooperación contribuyeron a la laicidad positiva con lo cual se intentó salir al paso del laicismo y describir así la actitud del Estado que manteniendo el principio de la separación acoge y respeta las diversas manifestaciones de religiosidad, privadas y públicas, en un clima de cooperación con las confesiones religiosas (Prieto, 2009).

⁹ El autor menciona que este paso abrupto se dio a falta de un proceso de secularización, el cual riñe con el ingreso a la modernidad.

¹⁰ Aquí hacemos referencia al movimiento de la séptima papeleta, que se convertiría más tarde en el hecho político- social más importante para el país de todo el siglo XX.

De manera semejante ocurre con lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) al señalar que la Carta Política de 1991 excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas, puesto que la invocación a la protección de Dios que se hace en el Preámbulo tiene un carácter general y no referido a una iglesia en particular.

A causa del aconfesionalismo y la laicidad del Estado, la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra en el artículo 19 el derecho fundamental a la libertad religiosa, a profesar y difundirla de manera individual o colectiva como elemento identitario, como lo afirma Taylor (2001):

[...] cierto número de corrientes de la política contemporánea gira sobre la necesidad, y a veces la exigencia, de reconocimiento [...] la exigencia de reconocimiento se vuelve apremiante debido a los supuestos nexos 'entre el reconocimiento y la identidad, donde este último término designa algo equivalente a la interpretación que hace una persona de quien es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano [...](p.43).

Reforzando la tesis anterior, para Taylor (2001) y Fraser (2006) el reconocimiento es también una cuestión de justicia, debido a que la ausencia del mismo supone la desvalorización de algunos actores sociales como inferiores y excluidos completamente diferentes o sencillamente invisibles; en consecuencia, se impide la participación en la vida social en pie de igualdad. Por tanto, la paridad participativa es la piedra de toque del reconocimiento, tal como se da en las comunidades religiosas, gracias a la constitucionalización del derecho de libertad religiosa y la expedición de normatividad especial que facilite ejercer su derecho.

En armonía a lo expuesto anteriormente, y atendiendo a lo aludido por Escobar (2017) el libre ejercicio del derecho al culto y a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva por medio de la igualdad entre confesiones religiosas e iglesias que son libres ante la ley por medio de políticas o programas que contribuyen a ello, ha llevado a organismos internacionales y a cada uno de los países a fomentar el diseño de leyes para generar acciones que tengan en cuenta un enfoque basado en derechos para garantizar su cumplimiento.

Dicha normatividad se vislumbró con la expedición de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (Ley 133 de 1994), en la cual el Estado colombiano hace un reconocimiento

expreso del pluralismo religioso. Del mismo modo, la mencionada ley expone el límite normativo para el goce efectivo del derecho que se encuentra relacionado con la salvaguarda, seguridad, salud y moralidad pública como elementos constitutivos del orden público.

Por otro lado, al igual que en países como Chile y Uruguay, la ley estipula exenciones de impuestos de carácter local en igual de condiciones para todas las creencias religiosas y sus iglesias (Congreso de la República, 1994). También, se encuentra el reconocimiento de personería jurídica para el desarrollo de sus actividades siempre y cuando cumplan los requisitos estipulados en la Ley y en el Decreto 1066 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Con todos los avances realizados en materia legislativa, en Colombia se ha venido afectado el derecho a la libertad religiosa ante lo cual organismos encargados de la protección de derechos fundamentales, como, por ejemplo, la Corte Constitucional han construido a través del tiempo garantías en tres asuntos importantes como la autonomía religiosa; religión y educación; libertad religiosa y otros derechos.

En primer lugar, la *autonomía religiosa* ha sido reconocida no solo desde la Constitución Política del 1991, comprendido autonomía religiosa como la capacidad que tiene una persona para decidir sobre sus creencias sin temor a privación alguna en la esfera pública. Amén de lo anterior, los fallos jurisprudenciales han logrado construir y mantener dicha autonomía. La Corte Constitucional desde 1993 arguye que existe la plena garantía de practicar libremente cualquier creencia religiosa sin la capacidad de constreñir la exteriorización salvo cuando se considere necesario para su subsistencia y para el buen desarrollo en sociedad (Corte Constitucional de Colombia, 1993).

Por lo tanto, también contempla que la autonomía religiosa no solo se circunscribe al terreno individual sino también al colectivo cuando permite el pluralismo religioso sin desconocer la libertad de cultos y religiosa, con la finalidad de no generar afectaciones. Para este caso, el matrimonio puede ser celebrado conforme a los reglamentos y disposiciones según sus criterios para lograr el cumplimiento de sus objetivos inherentes a la fe (sacramentos, ceremonias, ritos, reconocimiento de jerarquías y dignidades) (Corte Constitucional, 1995). Esta facultad permite que se puedan llevar a cabo diferentes ceremonias que no pueden ser reguladas por alguna normatividad específica, muestra de ello es lo expuesto en la sentencia C-456 1995, donde menciona que a la ley civil no le

corresponde, en modo alguno, regular la esfera espiritual, saliéndose de su potestad, porque desconocería no solo la libertad de cultos, sino que impediría el pluralismo, uno de los fundamentos filosóficos de la Carta; además que soslaya e invisibiliza la diversidad de opiniones en materia religiosa, pluralidad de creencias, confesiones y de iglesias (Corte Constitucional de Colombia, 1995; 2004).

Otro punto importante es la protección que creencias no comunes como, por ejemplo, agnósticos y ateos, entre otros; materializando una protección y articulación intersectorial e intersectorial para establecer mecanismos de participación y de profesión de creencia aportada desde el pluralismo que conecta tres (3) dimensiones entre las cuales que se encuentran la admisión y promoción del hecho de la diversidad, valoración positiva de las distintas apreciaciones sobre la libertad religiosa y resolución judicial coherente a la normatividad vigente (Corte Constitucional de Colombia, 2009). En resumen, la autonomía religiosa ha gozado de protección normativa y jurisprudencial permitiendo establecer acciones encaminadas a la práctica individual o colectiva del derecho de libertad religiosa.

En segundo lugar, la relación que se establece entre *religión y educación* ayuda a estudiar cómo se ha insertado el derecho de libertad religiosa en este campo para la formación académica y de valores en colegios o universidades —ya sean de carácter oficial—, la Corte Constitucional ha señalado enfáticamente que la amplitud formativa por parte de las entidades educativas, así sean oficiales, puede lograr la oportuna formación y profundización en los postulados de una determinada religión que es practicada por la mayoría de sus miembros atendiendo a las características sociales y culturales junto a la aceptación de los representantes legales lo consideren pertinente. Por consiguiente, las instituciones educativas pueden formar en una creencia religiosa a sus hijos siempre y cuando los tutores o representantes legales de los menores acepten.

En tercer lugar, se encuentra la relación entre *libertad religiosa y otros derechos*; especialmente es pertinente hacer referencia al caso de centros carcelarios, donde a partir del principio de progresividad ha posibilitado la creación de espacios en estos establecimientos, que dado el principio de progresividad, permitan la práctica de cultos en condiciones dignas (Corte Constitucional de Colombia, 2010). Es por ello, que algunas decisiones judiciales se encuentran articuladas para establecer ciertos criterios en los centros carcelarios para la no

afectación de este derecho fundamental prevaleciendo los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad; por lo tanto, la Corte Constitucional expresa que:

[...] La libre expresión religiosa y de cultos es una libertad pública fundamental, inseparable de la dignidad humana, que es importante proteger para preservar la autonomía y la espiritualidad de las personas. El Estado no puede ser indiferente a las necesidades y sentimientos religiosos de los ciudadanos, sean cuales sean (incluyendo todas las confesiones, el ateísmo o el agnosticismo, por ejemplo) y, particularmente, de los individuos privados de la libertad. Entre otras razones, por el reconocimiento del pluralismo en que se funda el sistema democrático y por la potencial incidencia que la creencia puede tener en el tratamiento penitenciario y, en consecuencia, en el proceso de resocialización. Es obligación de las autoridades carcelarias proteger tanto la posibilidad del interno de profesar de manera privada y silenciosa el credo de la preferencia, garantía que resulta intangible y, por consiguiente, exenta de interferencias estatales, así como la difusión y realización de actos públicos asociados con sus convicciones espirituales que deben ser *profundas, fijas y sinceras* (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

Así, es posible establecer que los fallos constitucionales acceden a que las instituciones carcelarias adopten políticas que tengan la finalidad de proteger el derecho de libertad religiosa a partir de los principios adscritos a la función pública y administrativa.

Por otro lado, otros derechos conexos al de libertad religiosa se encuentra el derecho a la igualdad, se establecen a partir de generar los mismos espacios y oportunidades para acceder de manera favorable en trámites jurídicos, tributario, de objeción de conciencia, servicio militar, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

Finalmente, el derecho de libertad religiosa, al igual que los mecanismos para garantizar su protección no son novedosos debido a que han mantenido una continua relación en el marco del fortalecimiento del Estado y del desarrollo de la humanidad. Todas las épocas que han contribuido a la evolución de la humanidad también han permitido la construcción de las instituciones necesarias para regular o controlar las conductas y/o costumbres sociales; una de las instituciones más denotadas es la iglesia, espacio de gran relevancia en el marco del sostenimiento de las buenas conductas entre las personas que viven en sociedad sin optar por un credo en específico (Roma) o con la inmersión del credo (católico) con la idea del papado con gran desarrollo en Europa.

Dicha función social permitió la cercanía con los procesos de toma de decisiones por parte de los gobernantes que introdujo postulados para ser aplicados de forma amplia y obligatoria para todos los ciudadanos desconociendo la igualdad, la libertad de credo religioso, entre otros derechos. Al igual, que la falta de autonomía para la toma de decisiones

públicas por parte de los gobernantes que presentaron falencias para cumplir todas las funciones de garantías en el mismo orden como elemento masificador de garantías y derechos fundamentales. En ese orden de ideas, la separación de la iglesia y el Estado se presenta como una verdadera practica gubernamental mediante la aplicación del principio de laicidad como proceso de fortalecimiento propio a los gobiernos sin la injerencia de postulados dogmáticos que puedan ampliar los riesgos de discriminación.

Desde algunos países de la región de América del sur, la laicidad ha permitido la consolidación de herramientas necesarias para el cambio institucional y de gobernanza territorial en el cual se han otorgado exenciones tributarias, participación en diferentes escenarios democráticos, ingreso en medios de comunicación y ampliación en el ejercicio de reconocimiento de diversos credos religiosos que coadyuvan a establecer la diversidad como elemento fundamental para la igualdad como componente integrador de la gobernanza territorial.

Frente a este escenario, en pro de la defensa, garantía y práctica del derecho de libertad religiosa y de cultos desde el ámbito internacional, regional, nacional y local se han promulgado diferentes herramientas como declaraciones, leyes y políticas públicas para la promoción, articulación y vinculación del sector religioso en diferentes áreas como, por ejemplo, la educación, el sector tributario, la participación electoral, entre otros. Del mismo modo, las entidades departamentales y municipales vienen adoptando estas herramientas (políticas públicas) como eje articulador de las voluntades de las personas que hacen parte del sector religioso desde su amplitud y diversidad, y que mantiene relación en las problemáticas que los afectan y deben ser resueltas de forma articulada (gobierno-sector religioso).

Capítulo II. Formulación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos

El presente capítulo está encaminado a identificar el proceso de formulación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca, a partir del ejercicio de diseño de políticas públicas en Colombia en los departamentos y municipios como experiencias de articulación interinstitucional e intersectorial en el marco de la participación ciudadana. La metodología utilizada fue el método cualitativo, por medio de la técnica de análisis documental con revisión de libros, artículos de investigación, seguimiento de las actas y asistencia de talleres que sirvieron para la identificación de los diversos actores del sector religioso y sus problemáticas en el marco de las actividades realizadas en cada una de las subregiones del departamento del Cauca. Además, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a los líderes del sector religioso presente en cada una de las siete (7) subregiones.

Por último, el presente capítulo se divide en tres (3) partes: la primera parte está enfocada en la conceptualización de la relación entre las políticas públicas y el sector religioso en pro de la participación ciudadana, así como en las políticas que se han formulado en el territorio colombiano (nacional-departamental-local), conformación de componentes o ejes estratégicos y líneas de acción abordados. La segunda parte está relacionada con la contextualización de las problemáticas presentes en las subregiones del departamento del Cauca en materia de libertad religiosa, de acuerdo a lo previsto en el Plan Departamental de Desarrollo *Cauca, territorio de paz*; y la tercera parte plantea el involucramiento de actores y estrategias abordadas para el diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa en el departamento del Cauca que contribuye a denotar las expectativas plasmadas por los participantes en los talleres que se llevaron a cabo en aras de conocer las problemáticas que mantiene el sector religioso en la región.

2.1 Las políticas públicas y el sector religioso

Las políticas públicas se consolidan como herramientas que posibilitan la estrecha relación entre entidades gubernamentales y sociedad civil, algunos autores señalan que las políticas funcionan como estrategia gubernativa por excelencia (Aguilar, 2011). Del mismo modo, estas estrategias mantienen relación entre lo público y privado, los cuales posicionan

asuntos de interés público que conllevan a dejar en evidencia el canal de comunicación entre el actuar público y la participación o también denominada *las fuerzas* (Eslava, 2008).

Majone (1997) y Capano (2009) resaltan que en la mayoría de los casos las políticas públicas son el medio en el cual las instituciones políticas interactúan constantemente con base a reglas formales. Del mismo modo, estas herramientas se forman a partir de acciones gubernamentales que se derivan de lo que afirman los gobiernos y lo que hacen con relación a un problema (Dubnick, 1983); pero vale rescatar que contiene un valor comunitario en el cual se trata de desbordar estrictamente lo gubernamental otorgando prevalencia a lo particular o privado (Deborah, 2002); la continua búsqueda por alcanzar los objetivos de interés público se concentra en la eficiencia que radica en la disposición de recursos necesarios que logren articularse para lograr soluciones plausibles a dichas problemáticas (Medellín, 2006).

Así, este conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones que tiene su fundamento en el régimen político adoptado para el análisis de situaciones problemáticas y para adelantar la pesquisa de soluciones más loables como, también más manejables que se desprendan no solo desde la postura de creación con énfasis en las de estructuras de poder, las cuales se imponen como directrices para abordar la agenda pública (Vargas, 2007; Eslava, 2008).

Un factor para alentar la admisibilidad y asertividad en las soluciones planteadas por la autoridad gubernamental se encuentra en el componente de la participación ciudadana de manera individual o colectiva mediante iniciativas de ciudadanía activa que los facultan directa e indirectamente en los escenarios de toma de decisiones en ámbito político, económico, social, cultural y ambiental que rodean sus contextos de vida que aportan al desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que este interactúa (Holguín, 2013, p.184). En otras palabras, las definiciones planteadas resaltan cuatro elementos necesarios para la construcción e identificación de políticas públicas dentro de las cuales se destacan la participación del gobierno o autoridad pública competente, percepción o existencia de problemáticas que generan insatisfacción en la sociedad en general, un marco de relaciones (acciones y compromisos); y ejercicios de ciudadanía activa-participación ciudadana.

Con base a lo anterior, la participación ciudadana se deriva del ejercicio de las demandas ciudadana consignadas en la Constitución Política, leyes de carácter nacional e internacional, políticas, planes y proyectos que son necesarios para la articulación continua entre las entidades gubernamentales y algunos sectores de la sociedad civil (sector religioso). Desde el marco nacional, la materialización la Constitución Política de 1991, la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos de 1994, sentencias judiciales y demás herramientas conllevaron a la formulación de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el año 2017. Una vez se encontraba plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país* cuando señala que el gobierno nacional formulará y actualizará la política pública en la materia con la participación de las entidades religiosas, garantizando la libertad e igualdad religiosa en términos de equidad y reconociendo su aporte al bien común en lo local, regional y nacional (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Por consiguiente, el Ministerio del Interior procedió a convocar a la mayoría de las confesiones religiosa con la participación de 4000 líderes en 16 encuentros territoriales, 31 talleres departamentales y 2 foros académicos. Para ello, se contó con la instalación de mesas departamentales de trabajo para abordar y consolidar los lineamientos de la política pública con miras a las problemáticas y necesidades prioritarias para la búsqueda de solución a las entidades religiosas y sus organizaciones. Lo anterior, se realiza no solamente buscando la garantía del derecho al culto, sino que se encamina a la creación de escenarios para el reconocimiento y fortalecimiento de la actividad social, cultural, educativa, de perdón, reconciliación, paz y cooperación que desarrollan desde la integralidad del derecho de libertad religiosa y de cultos (Presidencia de la República, 2017).

Con base a lo anterior y otorgando relevancia e injerencia a la participación ciudadana y a la gobernanza a lo largo de las discusiones planteadas en cada uno de los espacios brindados para ello, se señaló que la principal problemática a atender se concentraba relacionada con las acciones débiles e insuficientes para la garantía del ejercicio del derecho de libertad religiosa y de cultos en Colombia. Por consiguiente, ante la existencia de normatividades y sentencia a favor del reconocimiento de este derecho no se ha otorgado un lugar preponderante al sector religioso en la ayuda mancomunada con las entidades gubernamentales para la construcción del bien común de sus diferentes dependencias e

instancias de asistencia técnica, participación, cooperación, reconciliación y convivencia pacífica.

Estas vulneraciones se concentran en la debilidad en el conocimiento y aplicación de los ámbitos de la libertad religiosa y de cultos por parte de las administraciones públicas del orden nacional y territorial; insuficientes garantías para la participación y el desarrollo de actividades de las entidades religiosas en materia de perdón y la reconciliación en los escenarios de construcción de paz, desconocimiento y no acompañamiento de las entidades del orden nacional y territorial para la gestión de proyectos de cooperación internacional de las entidades religiosas en el marco de las obligaciones pactadas en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible —ODS—.

Como consecuencia de estas vulneraciones se puede resaltar que existía una débil e insuficiente interacción entre las organizaciones religiosas y las entidades gubernamentales (en todos los niveles) con referencia a temas de libertad religiosa y de culto; el precario marco jurídico el cual soslaya la correspondencia entre la cultura y hecho religioso,¹¹ incremento en la desconfianza de las organizaciones religiosas con las entidades gubernamentales para la promoción de la paz y reconciliación y canales carentes de cooperación entre el Estado y las organizaciones religiosas como fomento a las alianzas estrategias para lograr el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y el bien común; y finalmente, la ausencia de una dirección o entidad que maneje de forma integral todos los temas relacionados con libertad religiosa y de cultos.

Para atender todas las consecuencias citadas, se consolidó como objetivo la posibilidad de brindar garantías para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y de cultos en Colombia con base a tres elementos esenciales: 1. Reconocimiento del derecho a la libertad religiosa y de cultos; 2. Participación en materia de perdón, paz y reconciliación; 3. Cooperación internacional e interreligiosa para el desarrollo.

¹¹ *Cultura religiosa*: son el conjunto de valores, principios, creencias y prácticas derivados de una confesión religiosa, que orienta todas las dimensiones de la vida y de la identidad. La cultura religiosa condiciona la manera de sentir, pensar y actuar de las personas creyentes, y como tal hace parte constitutiva de la cultura general (Presidencia de la República, 2017).

Hecho religioso: es una dimensión particular de la vida social, diferenciada de otras dimensiones como la económica, la política, entre otras, de ahí que sea susceptible de análisis y estudio sistematizado a través de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales (Asociación Unesco para el diálogo interreligioso, 2001).

Para el desarrollo de cada uno de los elementos esenciales se crearon ejes temáticos, objetivos específicos y líneas de acción. En primer lugar, se fijó el eje temático uno (1) denominado *Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos*, el cual contiene nueve objetivos en el que prima el factor común de acercar a las organizaciones religiosas a las diferentes acciones desarrolladas por las entidades gubernamentales (nivel nacional, regional y local), promoción de campañas para la disminución de la discriminación frente al acceso a diferentes medios de comunicación para profesar su confesión religiosa.

Además, se señaló el fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior con énfasis en la actualización del Registro Público de Entidades Religiosas y creación de la Oficina de Asuntos religiosos como, también, las mesas intersectoriales en los departamentos acompañada de asistencia técnica por parte del Ministerio con el uso de la caja de herramientas para facilitar el conocimiento y el desarrollo de los asuntos religiosos.

En segundo lugar, la participación en materia de perdón, paz y reconciliación, se construyó el eje de *Entidades religiosas y sus organizaciones como gestoras de paz, perdón y reconciliación* debido a la búsqueda continua de la consolidación de la paz en medio del conflicto armado con respeto a la experiencia adquirida agentes de cohesión social, transformadores de contextos comunitarios y reconstructores de tejido social. Por consiguiente, pretende visibilizar las vulneraciones a sus derechos con miras a un reconocimiento como víctimas del conflicto armado interno por intermedio de la creación de la mesa de identificación de estrategias de paz en cada uno de los territorios (Presidencia de la República, 2017, p. 61).

En tercer lugar, está la cooperación internacional e interreligiosa para el desarrollo; por lo tanto, este eje trazó la formulación de herramientas, estrategias y rutas claras para fortalecer las articulaciones de redes para lograr la sostenibilidad con miras a facilitar la obtención de recursos técnicos y presupuestales ampliando diferentes campos de acción con la colaboración activa con las entidades gubernamentales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Por ello, se deben implementar mecanismos como, por ejemplo, el avance en proyectos nación-territorio para la contribución en los ODS.

En el plano regional, algunos departamentos como el Valle del Cauca adoptaron la Política pública de libertad religiosa, de cultos y de conciencia por medio de la ordenanza

469 de 2017 fijando un periodo de implementación de diez (10) años conservando el mismo periodo de vigencia de la política nacional. De la misma manera, dicha política tiene como objetivo lograr la protección de profesar las creencias o confesiones religiosas, el reconocimiento de las acciones emprendidas por el sector interreligioso a la solución pacífica de conflictos y fortalecimiento a la construcción de paz y posconflicto, para lo cual se adoptaron ejes estratégicos y líneas de acción para atender las problemáticas que afectaban a este grupo poblacional en el departamento (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2017, p.3).

El prime eje estratégico versa sobre *la libertad e igualdad religiosa y de cultos* y busca la articulación entre el sector religioso, la gobernación del Valle del Cauca y el Ministerio del Interior para adelantar acciones que exalten la participación de este sector en materia de formación a líderes religiosos y funcionarios públicos para disminuir la discriminación y la participación en diferentes programas elaborados por parte de dicha entidad gubernamental desde los componentes sociales, culturales, educativos, de convivencia y paz con la aplicación del enfoque diferencial.

En el segundo eje estratégico sobre *la participación ciudadana e incidencia social* trae a colación ejercicios de gobernabilidad, en razón a la participación del sector religioso en el diseño de planes de desarrollo, presupuestos participativos dentro de los consejos departamentales y territoriales de planeación, así como, el impulso para la creación de los comités municipales de libertad religiosa, de cultos y de conciencia. El tercer eje estratégico de *educación y formación* señala que se promoverán campañas para la prevención de actos de discriminación provenientes de (*bullying* o matoneo) en los colegios y/o instituciones de educación superior para fomentar la tolerancia con acompañamiento de las entidades gubernamentales mediante asesorías, estrategias, planes y demás herramientas necesarias.

En el cuarto eje estratégico se encuentra la *paz con enfoque territorial* se basa en la formulación de mecanismos para la resolución de conflictos, al igual que la implementación de estrategias, planes, programas y proyectos para el avance de los escenarios de paz construidos por el sector religioso con el acompañamiento a líderes o integrantes de las organizaciones que reciben denuncias o amenazas por sus actividades religiosas. El quinto eje estratégico es la *cooperación internacional e interreligiosa* que consolida la construcción

y gestión de proyectos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, con énfasis en la cultura de transparencia.

El sexto eje mantiene relación con la *institucionalidad y transversalidad* que reserva la creación de grupo de trabajo en materia de asuntos religiosos en las entidades gubernamentales para que se trabaje de forma mancomunada con el Comité Departamental de Libertad Religiosa para aportar, vigilar y guiar los planes de acción necesarios para la correcta implementación de la política con enfoque nación-territorio para la divulgación del conocimiento de los derechos fundamentales que hacen parte del sector. Respecto al enfoque diferencial interreligioso, este mantiene el respeto de credo a partir de la raza, étnia, discapacidad, edad y mujer para convenir alianzas con entidades públicas o privadas para lograr la empleabilidad en programas y proyectos que aporten al bien común en materias de salud, educación, habitantes de calle y juventud (Asamblea Departamental del Valle, 2017, p. 9).

Por último, se establece el eje sobre *la familia* en el cual las entidades intervinientes en el cumplimiento de la política deben instaurar programas integrales para la protección de los valores y principios de la familia como núcleo esencial de la sociedad para renovar y fortalecer el tejido social; esto se dará con la participación en el Observatorio de la Familia para el diseño de estrategias, planes y programas en la materia.

Desde el ámbito municipal, Manizales adoptó la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos mediante el Decreto 0219 de 2018 en cumplimiento del mandato del Acuerdo Municipal 0906 de 2016 (Plan Municipal de Desarrollo) que contempló la construcción de paz, y a la vez, se incluyó la meta de resultado para el año 2019 llamada “Formular la Política Pública de Libertad Religiosa”; para dicha meta se conformó un comité intersectorial para el diseño e implementación de dicha política con la participación de líderes del sector, funcionarios de la administración municipal y expertos en el área de las políticas públicas (Alcaldía Municipal de Manizales, 2018).

La política estaba encaminada a brindar garantías para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y de cultos en el municipio; también, buscó el fortalecimiento institucional para garantizar la protección efectiva del derecho de la libertad religiosa y de cultos, promoción de la no discriminación, la tolerancia y la no estigmatización por motivos

religiosos; por último, identificó los aportes al bien común, a la resolución de conflictos y a la convivencia pacífica en la familia, la sociedad y la cohesión social, que las entidades religiosas y sus organizaciones desarrollan para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

Del mismo modo, se consolidaron tres ejes estratégicos para la disminución de las problemáticas que afectaban al sector religioso. En primer lugar, el eje de libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos, que buscó fortalecer la institucionalidad con el comité técnico intersectorial con miras a la enseñanza de los funcionarios públicos en la administración municipal lo cual ha conllevado al posicionamiento de la Mesa por la defensa de la libertad religiosa con el objeto de proteger el derecho de libertad religiosa coadyuvados por el diseño de protocolos o rutas de atención en materia de intervención, prevención desde los Derechos Humanos y en temas de ordenamiento territorial.

El segundo eje estratégico estaba relacionado con la inclusión del derecho de libertad religiosa y de cultos en materia de cultura ciudadana y democrática con la elaboración de talleres, capacitaciones, difusión en medios de comunicación y otros mecanismos pedagógicos dirigidos a la sociedad civil en general, a líderes religiosos, periodistas, estudiantes, funcionarios públicos, entre otros. Finalmente, el tercer eje estratégico buscó la convivencia y la paz territorial desde la cooperación interreligiosa e internacional para el desarrollo sostenible, estos se destaca gracias a la convivencia y aportes a la paz territorial, por ello, se debe identificar la oferta de los programas sociales para la obtención de recursos con la presentación y gestión de proyectos de cooperación para el encuentro interreligioso que conlleve al fomento de experiencias exitosas que siembren la paz (Alcaldía Municipal de Manizales, 2017, p.4).

En conclusión, la presentación de las Políticas Públicas en materia de Libertad Religiosa que se han venido diseñando en el país desde en nivel nacional, regionales y locales, se convierten en experiencias que en el departamento del Cauca han tomado especial auge en el ámbito gubernamental y social, el cual no escapan a las dinámicas del sector. Cabe aclarar, que se han convertido en mecanismos para establecer una relación de causalidad entre la administración departamental y el sector religioso en el pleno del reconocimiento del papel fundamental del sector religioso en materia de participación ciudadana, paz, reconciliación y

perdón, entre otros; y también en construcción de ciudadanía activa con injerencia plena en la construcción participativa de la Política Pública Departamental de Libertad Religiosa y de Cultos.

2.2. Contextualización de las problemáticas en las subregiones del departamento del Cauca en materia de libertad religiosa

De acuerdo con los ejercicios que llevaron a cabo la formulación de políticas públicas de Libertad Religiosa y de Cultos. En este sentido, el gobierno del departamento del Cauca atendiendo la diversidad multiétnica y pluricultural que alberga, no solamente desde el plano social-cultural sino, que también religioso. En ese proceso de reconocimiento proveniente de la variedad de creencias, la Gobernación del Cauca en su Plan Departamental de Desarrollo *Cauca, territorio de paz* en el eje de ‘Territorios de paz y para el buen vivir’ planteó temas de recuperación del tejido social, construcción de paz y posconflicto para contribuir a la disminución de hechos que atenten contra la condición humana, la vida, la integridad y la dignidad de las personas, implementando acciones integrales de seguridad humana para la paz, la armonía y la convivencia ciudadana mediante la consolidación de escenarios de diálogo permanente y resolución pacífica de los conflictos en los territorios del departamento del Cauca.

Algunas soluciones plausibles fijadas por la administración departamental para el cumplimiento de dichas metas fue la realización de todas las actividades necesarias que llevaran a cabo el diseño de la política pública. Para ello, partiendo desde la participación ciudadana —como guía del proceso metodológico— se distribuyeron los talleres por cada una de las siete (7) subregiones del departamento¹² para conocer las problemáticas que afectan a las personas de estas subregiones; con base en lo expuesto anteriormente, se plantearon tres ejes temáticos que guardan armonía y relación con ejes plasmados en la política pública nacional como se presenta a continuación:

- Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos
- Paz territorial

¹² Las subregiones del departamento según la división político-administrativa se dividen en siete (7): Subregión Norte, Subregión Sur, Subregión Centro, Subregión Oriente, Subregión Macizo, Subregión Costa pacífica, Subregión de Piedemonte Amazónico.

- Cooperación internacional, interinstitucional e interreligioso para el aporte al bien común, la paz territorial y el desarrollo.

En la subregión norte¹³ las personas participantes en los talleres señalaron:

Tabla N.1. Problemáticas subregión norte

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Desconocimiento y discriminación religiosa de las entidades religiosas y sus organizaciones en el trabajo social y los servicios que presta a la comunidad
	No inclusión de la diversidad religiosa en los planes de convivencia de los colegios.
	Débil capacitación en la normatividad y política pública nacional que desarrolla el derecho a la libertad religiosa y de cultos por parte de algunos funcionarios y servidores públicos, entidades religiosas y sus organizaciones, actores sociales, entre otros
	Dificultad en la expedición de personerías jurídicas a las organizaciones religiosas por el Ministerio del interior que les obliga a la informalidad
Paz territorial	Casos de extorsión, amenazas y desplazamientos a los líderes religiosos y sus familias, y a las entidades religiosas por parte de grupos armados ilegales influyentes en los territorios, lo cual empeora al no existir un conocimiento adecuado de las rutas y protocolos de atención a víctimas del conflicto armado.
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Carencia de indicadores diseñados para evaluar la labor en materia de cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

Las problemáticas señaladas tienen relación con la diversidad multicultural que se presenta en el norte del departamento, puesto que se encuentran resguardos-cabildos indígenas, consejos comunitarios y comunidades campesinas que contribuyen a con la presencia de organizaciones religiosas en la zona que gozan de poca participación en la toma de decisiones debido al desconocimiento por parte de los funcionarios públicos en el marco del cumplimiento de los deberes que consagra el derecho de libertad religiosa y de cultos para las entidades públicas.

Otro factor para destacar es la alta presencia de afectaciones a los líderes religiosos como producto de la presencia de grupos armados como, por ejemplo, disidencias de las Farc, EPL, grupos armados organizados residuales —de ahora en adelante, GAOR— que vulneran los

¹³ Se encuentra integrada por los siguientes municipios: Santander de Quilichao, Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, Guachené, Jambaló, Toribío, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Suárez y Villa Rica

derechos al libre ejercicio de la profesión de cultos por cuestiones de control territorial, lo que tiene como consecuencia la existencia de amenazas y homicidios que no permiten la implementación de estrategias de gobernanza en el territorio (Defensoría del Pueblo, 2018, p.10-20).

En la subregión sur,¹⁴ los asistentes al taller mencionaron que las mayores problemáticas para el desarrollo de la libertad religiosa son:

Tabla N.2. Problemáticas subregión sur

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Débil organización del sector religioso, discriminación y desconocimiento del hecho y cultura religiosa por otros sectores sociales
	Discriminación a niños, niñas y adolescentes y a empleados en el sector educativo por la religión que profesan
	Intolerancia por algunos sectores de la sociedad en el desarrollo de actividades religiosas.
	Restricciones en el uso del espacio público para celebrar actividades de las entidades religiosas y sus organizaciones conforme a sus creencias
Paz territorial	Afectación a la libre movilización por grupos armados al margen de la ley que impide la actuación de las Entidades Religiosas o sus Organizaciones (prohibición de movilización a altas horas de la noche).
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Desconocimiento de ofertas en materia de cooperación para el desarrollo de proyectos, lo cual afecta la articulación del trabajo social y comunitario debilitando la ampliación y profundización de labores desarrolladas por las entidades religiosas (ER) u Organizaciones del Sector Religioso (ORS) en materia de paz, desarrollo social y comunitario, desarrollo sostenible y aporte al bien común
	Dificultad para la formulación y gestión de proyectos conforme al lenguaje técnico y los estándares que exigen los organismos de cooperación internacional

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

En la subregión del sur se resaltan problemáticas relacionadas con la discriminación a menores en el sector educativo por pertenecer a un credo religioso diferente, lo que una ruptura con el derecho a la igualdad y a un ambiente sano. De igual manera, las restricciones al uso de espacio público para llevar a cabo actividades que gozaran de visibilidad en parques y plazas, entre otros.

Otras problemáticas tienen que ver con las afectaciones que sufren los líderes religiosos al no poder movilizarse en horas de la noche debido a la presencia de grupos armados como

¹⁴ Integrada por los municipios de: Patía, Balboa, Mercaderes, Argelia, Bolívar, Florencia.

el ELN, las disidencias de las Farc-EP y GAOR que mantienen su presencia en este territorio debido a la existencia de rutas de salida para el narcotráfico en la zona, razones que derivan en graves vulneraciones a las personas del sector religioso que se materializan en homicidios, amenazas y desplazamientos, como lo señala la Defensoría del Pueblo:

El municipio de Argelia se encuentra localizado en el piedemonte de la cordillera occidental, sobre la llanura del Pacífico, se caracteriza por poseer una inmensa riqueza ecológica, hidrográfica y forestal, lo que lo convierte en un atractivo para las organizaciones ilegales que toman ventaja de su posición estratégica y de los corredores naturales por los que se facilita el tránsito de drogas, personas y armas. También se destaca la calidad agrológica de sus suelos que cuentan con varios pisos térmicos que facilitan una variada producción agrícola (2018, p. 104).

Esto lleva a que deban adoptarse medidas para garantizar el libre ejercicio de profesión de cultos con salvaguarda de la vida conforme a los marcos de tolerancia y respeto en todos los escenarios sociales e institucionales.

Por otro lado, en la subregión centro,¹⁵ los participantes que integran los municipios de esta zona mencionaron que:

Tabla N.3 Problemáticas subregión centro

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Trato desigual en relación con algunas denominaciones y entidades religiosas
	Discriminación en el sector laboral por la identidad religiosa.
	Exclusión de las ER u OSR en la construcción de sus templos en los Planes de Ordenamiento Territorial.
	Inconvenientes con el desarrollo del nuevo Código de Policía al desconocer la identidad y cultura religiosa.
Paz territorial	No reconocimiento de la labor religiosa como profesión que impide prestar el servicio en hospitales, servicios de capellanía, colegios, guarniciones militares, colegios, entre otros.
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Desconocimiento en formulación de proyectos de cooperación internacional
	Desconocimiento de las organizaciones que brindan apoyo en proyectos de cooperación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018

¹⁵ Los municipios que integran esta subregión son: Popayán, Morales, Timbío, Cajibío, El Tambo, Piendamó, Silvia, Puracé.

En la subregión de la zona centro del departamento del Cauca se evidencia que existen problemáticas en el campo laboral por predicar un credo religioso diferente al tradicional, así como la no inclusión del sector religioso en los escenarios de participación ciudadana como, por ejemplo, el Consejo de Plan de Ordenamiento Territorial o Consejo Departamental y/o Municipal de Política Social para reforzar las buenas relaciones con las instituciones gubernamentales. Por otro lado, el conflicto armado presente en la subregión a partir de la presencia de grupos armado entre los cuales se encuentra: las disidencias de las Farc-EP, ELN y GAOR que presentan altas tasas de homicidios, vulneración de derechos a niños, niñas y adolescentes —de ahora en adelante, NNA— con reclutamiento forzado y amenazas a los líderes del sector (Defensoría del Pueblo, 2018).

Para la subregión del macizo caucano¹⁶ se resaltaron las siguientes problemáticas:

Tabla N.4 *Problemáticas subregión macizo caucano*

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Ausencia de articulación entre entidades religiosas y organizaciones del sector religioso
	Desconocimiento de la normatividad que regula el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos.
	Discriminación e Intolerancia religiosa por algunos sectores de la comunidad
Paz territorial	Violencia contra miembros de entidades religiosas u organizaciones del sector religioso por parte de grupos armados al margen de la ley (amenazas y desplazamientos).
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Desconocimiento en la formulación de proyectos del desarrollo

Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

Para la subregión del macizo caucano se encuentra el crecimiento de la intolerancia religiosa producto de la interacción entre diferentes comunidades campesinas e indígenas que mantienen tensiones producto del acceso y demarcación de tierras que incrementa los niveles de tensión entre los habitantes de esta región. Aunado a lo anterior, se suman las afectaciones como amenazas y desplazamiento como resultado de la presencia de actores armados

¹⁶ Los municipios que integran esta subregión son Rosas, La Sierra, La Vega, Sotaró y Almaguer.

(disidencias de las Farc y GAOR) que mantienen el poder debido a las fuentes naturales que existen en esta región que permiten que se conviertan en corredores estratégicos para el desarrollo de actividades ilegales, limitando el ejercicio del credo religioso al no tener garantías específicas por parte de las autoridades competentes en materia de seguridad.

Por otra parte, en la subregión del oriente se encontraron las siguientes problemáticas:

Tabla N.5. Problemáticas subregión del oriente

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Imposición de prácticas en áreas como la salud y la educación que son ajenas a la creencia e identidad religiosa. (por parte de algunos sectores sociales que permanecen en el territorio)
	Restricción a la libertad de expresión de la fe e identidad religiosa.
	Discriminación a los niños, niñas y adolescentes (matoneo) en instituciones educativas por la creencia religiosa.
Paz territorial	Violencia proveniente del narcotráfico y de la siembra de cultivos ilícitos que afecta la labor social y al bien común de las ER u OSR.
	Violencia y amenazas contra ER u OSR y sus líderes para limitar sus acciones.
	Discriminación y desconocimiento en el derecho de libertad religiosa y de cultos, y de la cultura religiosa por parte de funcionarios de la Fuerza Pública y su normatividad. Lo cual impide un trato acorde a las creencias y desconoce la identidad religiosa.
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Falta de capacitación en el diseño y formulación de proyectos del sector religioso.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

Esta subregión tiene la particularidad de tener un alto componente de población indígena; sin embargo, existe en menor medida población campesina entre las cuales existen problemáticas de sana convivencia y discriminación en el territorio con base a costumbres ancestrales. Esta zona también presenta problemas de violencia tanto por la falta de entendimiento entre los habitantes como por la presencia de actores armados (disidencias de las Farc-EP y GAOR) que han afectado en su vida, honra y bienes de las personas que hacen parte de las organizaciones pertenecientes al sector religioso debido a que sus actividades de liderazgo social que van encaminadas a enmendar la ruptura del tejido social, como producto de las acciones violentas por parte de los actores armados presentes en la zona.

En la subregión de occidente¹⁷ (costa Pacífica) señalaron que las problemáticas:

Tabla N.6 *Problemáticas Subregión del occidente*

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Desconocimiento de las normas que regulan el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos.
	Discriminación e intolerancia por motivos religiosos.
	Débil articulación entre las entidades religiosas y sus organizaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

La subregión de la costa Pacífica tiene gran predominio de población afrodescendiente que guarda relación con costumbres ancestrales lo cual genera problemáticas en el desarrollo de diferentes credos religiosos en los municipios que se encuentran. En esta zona se evidencia la discriminación e intolerancia por divergencias en la predominancia de credo y desconocimiento por parte de los funcionarios de las entidades gubernamentales y del ministerio público (personerías municipales).

Es importante mencionar que otro de los factores que vulneran la aplicación de la libertad religiosa y de cultos, además de la carencia en satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, se enmarca en la presencia de diferentes actores armados, entre los que se encuentran las disidencias de las Farc-EP, GAOR, EPL, ELN, Autodefensas Gaitanista de Colombia —AGC— y guerrillas urbanas del Pacífico, grupos que mantienen una continua disputa por el control territorial y manejo del microtráfico gracias a los abundantes afluentes hídricos en esta región¹⁸ (Defensoría del Pueblo, 2018, p.95).

Por último, en la subregión del Piedemonte amazónico caucano o Bota caucana¹⁹ se señalaron las siguientes problemáticas que afectan el derecho de libertad religiosa:

¹⁷ Los municipios que integran esta subregión son: Guapi, Timbiquí y López de Micay.

¹⁸ La Defensoría del Pueblo (2018) con el desarrollo de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT) viene comentando que desde zona costera del departamento desde el año 2008, se observa la presencia de cultivos de coca, sin embargo, las actividades de fumigación aérea realizadas y la fuerte presencia de la minería significó una disminución de la cantidad de hectáreas sembradas. No obstante, se mantuvieron algunos cultivos en la parte media y alta de los ríos, donde hay presencia de puntos de procesamiento de base de coca, así como rutas de tráfico por vía fluvial (ríos y esteros) hacia el océano pacífico, teniendo como punto de referencia y contacto a Buenaventura.

¹⁹ Los municipios que se encuentra en esta jurisdicción son San Sebastián, Santa Rosa y Piamonte.

Tabla N. 7 *Problemáticas Subregión del Piedemonte Amazónico o Bota caucana*

Ejes	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos, y sus ámbitos	Deficiente articulación entre las entidades estatales y las organizaciones religiosas.
	Desconfianza entre las organizaciones religiosas presentes en la comunidad.
	Limitación del espacio público para actividades de las entidades religiosas y sus organizaciones
Paz territorial	Violencia contra las entidades Religiosas u organizaciones del sector religioso por grupos armados al margen de la ley
	Afectaciones contra la vida de líderes religiosos (Desplazamiento y homicidio)
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Desconocimiento de las entidades religiosas y sus organizaciones en la formulación de planes y proyectos de interés social.
	Desconocimiento de las entidades religiosas y sus organizaciones en la formulación de planes y proyectos de interés social.
	Deficientes conocimientos en elaboración de proyectos de intervención social y económica.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

La subregión del Piedemonte Amazónico caucano goza de gran importancia para el departamento debido a su extensa biodiversidad y fauna, así como por la presencia de fuentes económicas producto de las exploraciones y explotaciones petroleras, al igual que el sector de maderas. Cabe señalar que este territorio goza de multiculturalidad y diversidad al albergar a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Las problemáticas que se resaltan se encuentran relacionadas con la poca comunicación y visibilización de las entidades gubernamentales de carácter departamental; debido a las grandes distancias presenta una deficiente articulación con el gobierno municipal limitando la oferta y acompañamiento de las demandas de las personas que integran el sector religioso. Del mismo modo, la ausencia de acercamiento entre integrantes de las diferentes organizaciones religiosas muestra rupturas para articular trabajo en pro de los beneficios en materia de participación.

La gran reserva natural y los extensos afluentes hídricos motivan la presencia de grupos armados entre los que se destacan las disidencia de las Farc, GAOR y ELN que han cometido

actividades al margen de la ley como, por ejemplo, actos de terrorismo, cooptación de NNA y homicidios, los cuales afectan a los líderes religiosos para avanzar en la divulgación de cualquier credo religioso aumento la zozobra dentro de las organizaciones que se encuentran en el territorio y, por ende, surge la necesidad de promover medidas de protección, integración que vayan encaminados al fortalecimiento social.

En suma, las problemáticas que aquejan al sector religioso en el departamento del Cauca se desprenden en su gran mayoría por el deficiente conocimiento por parte de diversos actores sociales, entre los que se encuentran las entidades gubernamentales (departamento-municipios) e instituciones educativas, entre otros, relacionadas con las actividades que desarrollan dichas organizaciones en el territorio caucano. En ese sentido, se puede afirmar que las grandes problemáticas que aquejan a este sector no solo devienen del desconocimiento de las acciones emprendidas por las organizaciones que pertenecen al sector sino que, a su vez, se debe a la mínima articulación con las instituciones del sector público y privado en las cuales se observan limitadas para la planeación e implementación de estrategias o planes que permitan su reconocimiento, ejemplo de ello, es la mínima participación en la toma de decisiones públicas, ampliando los problemas históricos de discriminación entre algunas organizaciones del sector.

Por otro lado, la manifestación de la violencia en el departamento del Cauca no ha dejado de lado a los integrantes del sector religioso que han sido víctimas por parte de los grupos armados que se encuentran en dichos territorios, los cuales en la mayoría de las ocasiones buscan la instrumentalización de los líderes u organizaciones religiosas para legitimarse en dicho espacio. Cabe aclarar, que no solo los procesos de instrumentalización producidos por la relación asimétrica entre los grupos armados y las comunidades religiosas culminan en afectaciones de derechos por medio de amenazas, desplazamientos forzados y/o homicidios.

Frente a los procesos de cooperación internacional, el gran desconocimiento en la formulación de proyectos, desconocimiento de subvenciones o entidades financiadores presentes en el departamento guardando corresponsabilidad con el gobierno departamental los cuales tienen la necesidad de aunar esfuerzos para la caracterización de entidades cooperantes para incidir en sus áreas de trabajo y plantear agendas conjuntas que ayuden a las organizaciones religiosas. Por último, es necesario colocar de presente el proceso de

formulación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos desde sus actores, además de la estrategia empleada para desarrollar esta herramienta.

2.3 Involucramiento de actores y estrategias abordadas para el diseño de la Políticas Pública de Libertad Religiosa en el departamento del Cauca

Durante la etapa inicial de la política pública se vincularon diferentes organizaciones pertenecientes al sector religioso que participaron en la conformación de la mesa técnica²⁰ que fungió como órgano consultivo, de articulación y acompañamiento en el proceso de formulación de dicha herramienta partiendo desde la pluralidad y diversidad en el sector para aportar en la construcción de documentos de trabajo e instrumentos pedagógicos (folletos, presentaciones audiovisuales) para el fortalecimiento de la libertad religiosa, así como en temas de políticas públicas a las diferentes organizaciones religiosas.

A partir de los ejercicios realizados en la mesa técnica surgieron preguntas relacionadas con las problemáticas que debía atenderse en el diseño de la política pública. Los más recurrentes se encontraban relacionados con la participación ciudadana (especialmente el del sector religioso), posibles obstáculos en la formulación-implementación, acciones para atender los obstáculos y aliados para el diseño de esta herramienta.

En materia de participación ciudadana, los asistentes señalan la importancia de la injerencia ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas en doble vía. La primera como mecanismo de entablar relación con la administración pública; la segunda se deriva del apoyo y labor altruista por parte de los interesados para el beneficio del sector, como lo señala Johana Garcés²¹: *“Es indispensable, sino fuera participativa no sería para nosotros, si las organizaciones religiosas no estuvieran participando pues no quedaría asentada nuestras realidades y no sería efectiva, entonces es indispensable la participación”*

²⁰ Las instituciones participantes de la mesa técnica fue la Gobernación del Cauca (como secretaria técnica), equipo consultor, Iglesia pentecostal Unida de Colombia, Concilio Asambleas de Dios, Iglesia Alianza Cristiana y Misionera Colombiana, Asociación de Ministros Cristianos del Cauca —AMIC—, Iglesia Internacional Unción y Reino, Iglesia Alianza Cristiana y Misionera Colombiana-Nasa, Colegio CACMIGC, Comunidad Alianza Cristiana Misionera Guambiana Colombiana CACMIGC, Centros de Formación y Liderazgo Cristiano CENFOL, Unción, Poder y Reino, Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional, Iglesia Católica, Iglesia Cristiana Evangélica Nasa ASONASA, Colegios Cristianos (Santander-Popayán), KADOSH, Red REMA, Primera iglesia Bautista de Popayán —PIBP—, Cauca-Paz Derechos Humanos.

²¹ Enlace sector religioso Alcaldía municipal del Patía.

En este sentido, es necesario presentar el papel que juega la representatividad en el escenario de las decisiones públicas, no solo como procedimiento (relacionado con los trámites para la búsqueda la implementación de acuerdos) sino, que se convierte en la piedra angular de la capacidad de gestión e incidencia para la construcción de canales de comunicación que conduzcan a la construcción de herramientas que beneficien a toda la ciudadanía.²²

Con relación a los obstáculos que son tratados por la política pública, estos se encuentran relacionados con la discriminación como producto de credos religiosos tradicionales adoptados en la región, lo que demuestra la intolerancia secular que expulsa a este sector del espacio público, al igual que la desigualdad presente en el departamento. Aunado a ello, se resaltan problemáticas relacionadas con el conflicto armado como resultado de las estrategias de expansión en marco del control territorial a partir de dinámicas de crimen organizado y corrupción en las cuales los grupos criminales mantienen su poder a nivel de la comunidad local a favor de intereses de políticos cooptadores y del aparato de seguridad del Estado (Petri, 2018, p. 5).

Otro factor se encuentra en la intervención del sector religioso como opositor, producto de los desacuerdos en la unión de voluntades para avanzar en la formulación de herramientas para el sector, como lo manifiesta el pastor Benedicto²³ al expresar que *“Nosotros el sector religioso, porque nosotros mismos hemos sido la piedra en el zapato, obstaculizando los procesos tal vez por desconocimiento”*.

Para atender dichos obstáculos es necesario generar relaciones equitativas en el conocimiento a partir del ejercicio en red y, así mismo, la exteriorización de las problemáticas para ser presentadas en la palestra pública. Sin embargo, las problemáticas son abundantes y demuestran rupturas en las dinámicas sociales que afectan la sana convivencia, como lo señala el pastor Ovet.²⁴

²² Frente a este punto, el pastor Carlos Alberto Díaz reitera lo expuesto al mencionar: *“Claro que sí, ya que es una herramienta que nos permite participar y también estar informados. Y además es un apoyo para nuestras organizaciones religiosas que de verdad han estado muy marginadas por el Estado y los entes gubernamentales. Y claro que sí, es una política muy acertada y que nos beneficia a todos”*

²³ Líder religioso de la subregión centro.

²⁴ El líder religioso agrega que *las necesidades que se van presentando en cada subregión y el departamento en general, como decía, tenemos algunas diferencias, se siente alguna discriminación, pero hemos encontrado*

Las necesidades son varias, pero sobre todo alcanzar la igualdad y ese respeto en general que creo que en eso está avanzando la humanidad en general; en que se presente el respeto para toda persona a su opinión, a su credo, a su forma de vida y eso es importante tenerlo en el sector religioso que no se había dado. Entonces se tenía en muchas áreas, por ejemplo, las comunidades LGBTI y ellos son dignos de respeto porque son personas, pero las personas que tenemos diferencias religiosas también lo somos. Entonces sí, necesitamos esa igualdad de derechos y respeto para que podamos vivir de una forma pacífica y armónica (comunicación directa, 2018).

Durante la vigencia de la mesa técnica, se identificaron aliados que coadyuvaron en el proceso de formulación y de implementación con miras a lograr sostenibilidad en la política pública para el sector. En primer lugar, se resalta de participación de las entidades gubernamentales debido a la distribución de los recursos para llevar a cabo las iniciativas propias de la gobernanza²⁵ y en cumplimiento de los compromisos plasmados en el Plan de Desarrollo como mecanismo de planeación.

En segundo lugar, el sector educativo cumple un papel importante en el diseño de la política, dado que favorece el aprendizaje y comprensión en las nuevas generaciones en la promoción de valores como, por ejemplo, el respeto y la tolerancia para el fortalecimiento de los lazos de sana convivencia entre diferentes creencias religiosas, como lo expresa Johana Garcés:

El sector educativo, nosotros hemos identificado muchas problemáticas desde el sector educativo donde se han vulnerado algunos derechos, pero también donde se da la oportunidad de generar la capacitación a nuevas generaciones para que incorporen el respeto a los derechos de los demás. Si a usted lo están formando en odio religioso, si la institución educativa, si la familia, la sociedad está fomentando en usted desde su infancia el odio religioso, así usted va a crecer. Mientras que por el contrario si le enseñan a respetar las diferencias, en su edad adulta es eso lo que usted va a impartir, porque nosotros somos lo que

que hay falencias, vacíos, hay una normatividad nueva, se han creado leyes; hay desconocimiento de ellas no solo en el sector religioso sino también en cuanto a las autoridades y entes gubernamentales. Entonces necesitamos que sea conocida por cada uno de los autores para que podamos ir corrigiendo y también en el sector religioso para poder exigirlos.

²⁵ El pastor Carlos Díaz aduce que los gobiernos, los entes gubernamentales y de seguridad social son muy importantes; en el acompañamiento y desarrollo de esta política pública, la igual que los líderes religiosos se puedan incluir en este proyecto. En este mismo sentido, el pastor Ovet (comunicación directa, 2018) resalta que principalmente el apoyo gubernamental y la comprensión de las entidades, que no se sectorice el pensamiento, sino que miremos que puede aportar cada uno y se le brinde respeto. Además de generar apoyo al sector religioso para que pueda generar beneficios porque este es un generador de beneficios a la familia, a la sociedad, a la comunidad y al Estado en general y eso es lo que se está reconociendo ahora. Entonces se necesita que cada persona que trabaja en las entidades públicas pueda reconocer eso que el Estado está reconociendo, hay gente que está trabajando para beneficiar, está trabajando sin interés y que sea respetada y que se le apoye para que el trabajo pueda ser mejor en Colombia

han creado en nuestra infancia. Entonces es indispensable fomentar en las nuevas generaciones, el respeto a esta libertad religiosa (comunicación directa, 2018).

En tercer lugar, la entidad consultora fue resaltada como un aliado para el ejercicio de formulación como resultado de la esfera de neutralidad que desprende de su ejercicio al converger con la voluntad gubernamental y la voluntad del sector religioso del departamento. Además de presentar un papel polifacético en el campo de gestión, control y articulación. Algunos ejemplos se encuentran relacionados con el papel de enseñanza que se ejerce por parte de las personas que lideran la fase técnica y que, al mismo tiempo, acompañan esta tarea con valores como la tolerancia, respeto y transparencia a partir de la inclusión de las ideas, problemáticas y posibles soluciones aportadas en cada uno de los talleres, como lo menciona Johana Garcés:

Lo más importante que debe tener la política pública es la participación y estamos viendo que está siendo participativa que es indispensable. ¿Qué queremos ver? Que al momento de ver el papel se vean reflejadas nuestras voces, que no solo quede plasmado en la cartelera, sino que en la socialización nosotros podamos ver plasmadas las ideas y propuestas que realizamos” (comunicación directa, 2018).

Aunado con lo anterior, la transparencia es un valor aportante para el fortalecimiento de la relación entre la sociedad civil y la administración pública para el cumplimiento de las metas fijadas por la Gobernación del Cauca. Al igual, que contribuir a subsanar los vacíos o deficiencias que padece el sector religioso en la región. Algunos líderes señalan que:

La transparencia en tomar las ideas que se están dando, todos los insumos que se están brindando, que esos insumos que se tomaron puedan ser plasmados ya en concreto para que vayan a la realidad de la vida departamental y haya un cumplimiento. Ese cumplimiento seguro que nos llevará a corregir los vacíos y deficiencia que tenemos a nivel de la política pública en el departamento, entonces hay que traerla a la realidad y ponerla en práctica (Pastor Ovet, comunicación directa, 2018).

Finalmente, las políticas públicas en materia de libertad religiosa en el país guardan una estrecha relación de efecto “sombriilla” desde dos perspectivas: la primera hace relación al vínculo entre políticas públicas como producto de la articulación entre la participación de la ciudadanía, además de fungir como herramienta para la superación de rupturas, producto de la discriminación y desconfianza entre organizaciones religiosas. Por otro lado, las entidades

gubernamentales juegan un papel trascendental en el fortalecimiento y recuperación del tejido social; a pesar de la existencia de los altos niveles de violencia promovida por grupos armados al margen de la ley con la finalidad de mantener control y poder territorial ocasionando vulneraciones de derechos fundamentales a los líderes del sector religioso²⁶ (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 111).

La segunda perspectiva se presenta en la voluntad gubernamental en el marco de gobernanza; la elaboración de políticas públicas en beneficio del sector religioso con especial reconocimiento de sus problemáticas, inquietudes y necesidades a la luz de las realidades vividas en cada uno de los territorios en reconocimiento a los aportes realizados por las organizaciones religiosas como constructores de paz y agentes especiales de formación del Estado Social de Derecho. Para el departamento del Cauca la realidad y el compromiso de sacar adelante la libertad religiosa en el acuerdo de voluntades del Plan Departamental de Desarrollo que resaltará las problemáticas que aquejan al sector religioso distribuido en las siete (7) subregiones, entre las cuales se destacan la desigualdad de derechos en el campo económico, préstamo de espacios públicos, asuntos tributarios, tolerancia con funcionarios públicos y deficiente acceso a medios de comunicación, entre otros. Lo anterior va de la mano con lo planteado con los líderes de las organizaciones quienes, a su vez, se convierten en actores importantes para la formulación de la política pública.

²⁶ La Defensoría del Pueblo señala que Las principales problemáticas o conflictos que afectan el goce efectivo de los derechos civiles, políticos y libertades, tienen relación con la presencia y el interés de los grupos armados ilegales en la zona, dada las condiciones socio-geográficas propicias para la articulación territorial con el centro y el oriente del país, la topografía que facilita su movilidad y repliegue efectivo.

Capítulo III. “*Todos los caminos conducen a Roma*” Análisis del diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca

El presente capítulo tiene como finalidad presentar un análisis de racionalidad y coherencia como pilares fundamentales en los procesos de formulación de políticas pública, a partir de fenómenos como la relevancia y pertinencia que adoptan estrategias implementadas para llevar a cabo la elaboración de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca. Del mismo modo, se presenta la importancia del fortalecimiento de la gobernanza mediante la combinación del sector religioso-entidades gubernamentales, como mecanismo de convivencia ciudadana desde el reconocimiento de garantías de participación en la sociedad civil y ante entidades gubernamentales.

Por otro lado, la metodología utilizada se circunscribe a lo cualitativo, acompañada de la técnica de análisis documental con la revisión de documentos como libros de investigación, artículos científicos e informes de la mesa técnica de libertad religiosa y de cultos; y también se utilizarán entrevistas realizadas a líderes del sector religioso en el departamento, funcionarios de la Secretaria de gobierno departamental y funcionarios de la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, equipo consultor, entre otros.

El capítulo se divide en tres partes: la primera parte pone en conocimiento la racionalidad y coherencia como elementos primordiales en el diseño de las políticas públicas desde los componentes de relevancia y pertinencia (racionalidad) con base al desarrollo temático y metodológico en la formulación de la política pública; y del mismo modo, en lo que respecta a la coherencia (interna y externa) como elemento para articular las experiencias de otros territorios para ser tomadas como guías para abordar las problemáticas presentadas en el departamento del Cauca.

La segunda parte describe el proceso de racionalidad y coherencia en el proceso de diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca con los ejercicios de diagnóstico desde la recolección de las problemáticas presentadas en cada una de las siete (7) subregiones del departamento y las disposiciones dispuestas en el

marco normativo y del Plan de Departamental de desarrollo en aras de alcanzar la armonía dentro del sector religioso y el cumplimiento por parte de la entidad gubernamental; y, finalmente, la tercera parte presenta la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos desde los ejes estratégicos establecidos, objetivos y líneas de acción para su posterior implementación para el beneficio del sector religioso en el departamento.

3.1 ¿Qué es el análisis de racionalidad y coherencia en el diseño de políticas públicas?

Desde el marco del análisis de las políticas públicas se han realizado diversos ejercicios de desarrollo teórico en la materia, a partir de la etapa de implementación y/o evaluación. No obstante, el análisis de las políticas públicas debe convertirse en un ejercicio transversal y permanente puesto que es una herramienta básica para estudiar los cambios a corto, mediano y largo plazo que se generan en la convergencia de actores que conducen a fortalecer la sana convivencia en el marco de la tolerancia y respeto.

En este orden de ideas, es necesario precisar los conceptos de racionalidad y coherencia en el marco del diseño de políticas públicas. La *racionalidad* hace referencia al ejercicio previo de diagnóstico, por medio del cual se consignan las problemáticas que se pretendan mitigar por medio de un análisis amplio desde el contexto económico, social y político para la eficacia de la acción pública. Es por ello, que la racionalidad se convierte en un elemento primordial para brindar contextos integrales que contribuyen a la planeación de la estrategia, modo de intervención en la comunidad y los mecanismos para legitimar el proceso de recolección de información para la elaboración de la política pública (Bueno y Osuna, 2013, p.7).

Por otro lado, se referencia la racionalidad como el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial en el cual se ejecuta el programa —para una población objetivo-determinada— con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas desde la perspectiva de la investigación diagnóstica (Osuna y Márquez, 2000, p.175). Algunos teóricos de las políticas públicas arguyen que la racionalidad maneja el enfoque de investigación diagnóstica que conduce a consolidar información clara de la población objetivo, el objeto o problemática a minimizar y contexto para el desarrollo, como lo señala Rossi (1989) cuando afirma que es esencial tener una

información totalmente confiable acerca de la población objeto potencial del programa y respecto del contexto en el que una intervención podría actuar antes que la política pública sea implementada.

En este sentido, la racionalidad posee dos elementos necesarios para su aplicación, entre ellos la pertinencia y la relevancia. La primera tiene relación con la fijación detallada, argumentada y rigurosa de las metas y/o alcances de la herramienta utilizada para mitigar las problemáticas presentes en el territorio que no pueden conducir a ambigüedades. En este mismo sentido, Bueno y Osuna (2013) señalan que:

La política será más racional cuanto mejor orientada esté hacia los problemas a los que ha de hacer frente, lo que resulta ser condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar una acción pública eficaz. Ello adquiere especial trascendencia, dado que, a través de las pautas analíticas propuestas, se puede aportar un marco clarificador (en fases incluso previas a la aplicación de la intervención pública) que determine los verdaderos objetivos a los que esta responde. Incluso, visto de otro modo, clarificar hacia qué aspectos de aquellas relaciones causa-efecto, que se detectaron y estructuraron, se dirige la intervención objeto de evaluación (p. 17).

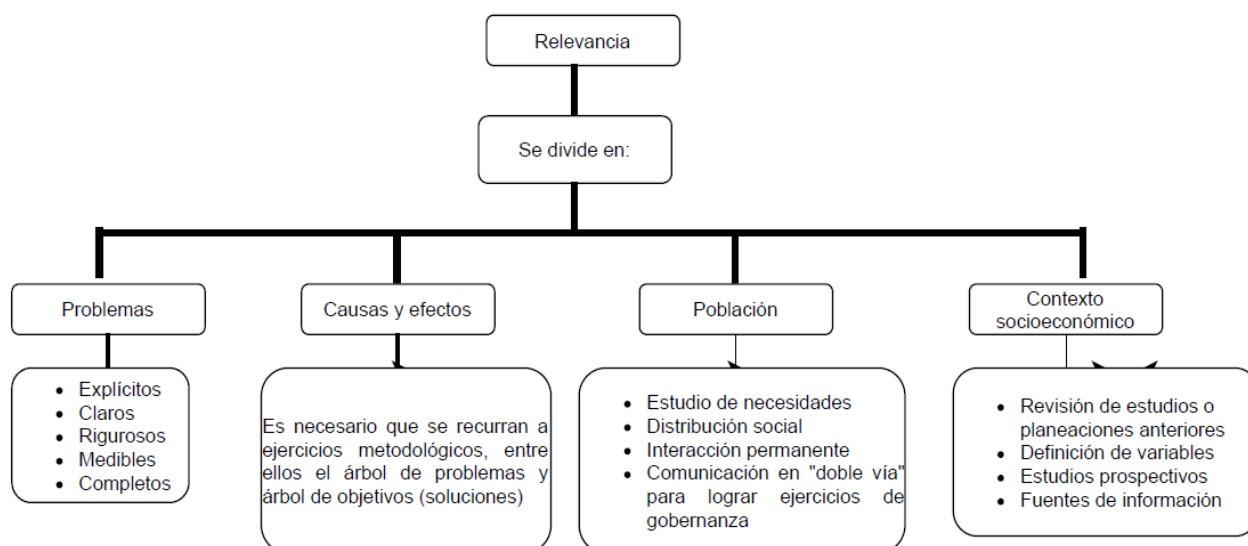
En segundo lugar, la relevancia es el análisis producto de la evaluación que realizan los gobernantes a partir de los diagnósticos que contienen la información plasmada de los ejercicios grupales de participación para adoptar respuestas que mantenga relación con las metas fijadas en los planes de desarrollo. Así, se puede afirmar que la relevancia está enmarcada en la definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo, a esto se le denomina contexto socioeconómico externo (Osuna y Márquez, 2000, p. 32), el cual está encaminado a realizar una evaluación desde el componente metodológico utilizado para medir la magnitud y localización del problema central, al igual que las consecuencias con relación a las soluciones planteadas para minimizar dichas problemáticas; este factor de interpretación se encuentra supeditado a la interpretación del gobernante.²⁷

En suma, la relevancia como herramienta de análisis diagnóstico plantea cuatro (4) componentes necesarios para definir las problemáticas —de acuerdo con su naturaleza—,

²⁷ Hay que tener en cuenta que la asunción de procesos de diagnóstico en los que se han de detectar los correspondientes problemas sociales parte de una premisa que los investigadores sociales no pueden obviar: la catalogación de determinados fenómenos como problemas responde a una construcción social que está sujeta a múltiples y variadas valoraciones subjetivas.

causas y efectos, población objetivo y contexto socioeconómico, como se presenta a continuación:

Gráfico N1. Mapa de Racionalidad (relevancia)



Fuente: elaboración propia a partir de Osuna y Márquez (2000, p. 46).

Finalmente, se puede señalar que la relevancia retoma las prácticas derivadas de los ejercicios de gobernanza al contar estudios de la población objetivo que enmarca el trabajo articulado de la administración pública y la sociedad o grupos poblacionales para fortalecer el acompañamiento permanente en búsqueda de minimizar dichas problemáticas, las cuales deben ser deducibles a partir de ejercicios metodológicos como, por ejemplo, el árbol de problemas (causas-problema/central-efectos) que llevan a análisis rigurosos, amplios, completos y explícitos.

Después de detallar, estudiar y seleccionar el problema central es necesario diseñar el árbol de soluciones (Medios-objetivo central/soluciones- fines) recurriendo a fuentes de información y experiencias exitosas, entre otros; estos conducen a la definición de variables y líneas de acción con algunos estudios prospectivos para dilucidar los posibles escenarios que no posibilitarían la disminución de la problemática seleccionada. Además de fungir como mecanismo de ajuste en la etapa de formulación de la política pública.

Frente a la coherencia,²⁸ se debe resaltar que guarda relación con la admisibilidad de la estrategia adoptada para abordar las problemáticas planteadas en los talleres o encuentros y el análisis realizado por parte del equipo consultor y funcionarios de la administración gubernamental de la política pública para elaborar dicha herramienta teniendo en cuenta tanto las necesidades planteadas como sus respectivas soluciones —a partir de la construcción de indicadores— en el corto, mediano y largo plazo (Bueno y Osuna, 2013, p.19).

Dentro de la coherencia existen dos vertientes de análisis integral entre las que se destacan la coherencia interna y la coherencia externa que convergen como herramientas para el análisis de la estrategia; así, como la atención de otras experiencias a partir de planes, programas y normativas. Para entrar en detalle, la coherencia interna establece la relación que existe entre la adecuación y ajuste de los problemas encontrados con los objetivos e instrumentos de recolección de información en aras de lograr pertinencia y compatibilidad frente al proceso de formulación de política pública respondiendo a un enfoque metodológico que articule la estructura teórica con el cumplimiento estricto de los pasos o etapas que deben desarrollarse para alcanzar las metas deseadas. En sentido, Osuna y Márquez (2000) señalan que:

[...] la compatibilidad y las sinergias entre objetivos, y, por otra parte, la asociación lógica entre los medios y los objetivos que se pretenden alcanzar. En todo caso, será necesario considerar tanto los objetivos explícitos como los implícitos dado que la pretensión es que sean alcanzados ambos, muchas veces más los segundos que los primeros. En definitiva, a través del análisis de la coherencia interna se analiza la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica en virtud de los “modelos de repercusión” (p.54)

Respecto a la coherencia externa, esta se encuentra familiarizada con el análisis de compatibilidad de los objetivos, al igual que la estrategia utilizada con la formulación y/o diseño de las políticas y programas en aras de lograr sinergia o complementariedad en el espacio o tiempo.²⁹ A su vez, la coherencia externa busca que la política pública implementada no sea contradictoria o discriminatoria debido a que se busca minimizar las problemáticas existentes en el territorio (municipio, departamento, nación). Es importante

²⁸Para Bueno y Osuna, el análisis de coherencia se analiza el grado de compatibilidad de la estrategia en su conjunto, tanto en lo que respecta a su estructura interna como en relación con otras referencias de intervención, normativas, etc. Estas últimas, aun pudiendo ser ajenas a la política diseñada, pueden incidir positiva o negativamente en sus posibilidades de ejecución y de alcance de resultados (2013, p. 19).

²⁹ Cabe recordar que los fenómenos de contextos sociohistórico juegan un papel importante para las estrategias y diseños de objetivos en el marco de elaboración de políticas públicas (enfoque nación-territorio).

indicar, que se convierte en una estrategia para estudiar de forma prospectiva los posibles impactos de carácter positivo o negativo, lo cual llevaría a ampliar la sinergia o reforzar los objetivos planteados a la par de otras experiencias (Osuna y Márquez, 2000, p. 55).

Cabe resaltar que en la coherencia externa juegan un papel muy preponderante los *stakeholders* para mejorar la eficacia y cobertura en protección de la población objetivo. Del mismo modo que presenta los casos de incoherencia o ausencia de compatibilidad en el proceso de formulación, como lo menciona Bueno y Osuna (2013):

[...] evitar duplicidades en beneficio de la eficiencia de los presupuestos públicos, sino también mejorar los niveles de eficacia y de cobertura de la población objeto. De este modo, la correspondencia entre estrategias públicas es sometida a juicio a través de la evaluación de la coherencia externa. En la praxis, son los propios “stakeholders” los que suelen apuntar con gran celeridad los casos de incoherencias o incompatibilidades referidas a la intervención. Y es que cuando existen otras actuaciones o normativas que limitan las posibilidades de obtención de resultados de la política objeto de evaluación, estas suelen ser rápidamente anunciadas y denunciadas por parte de los potenciales beneficiarios, cuya pretensión es obtener los máximos rendimientos que se puedan derivar de la política diseñada o ejecutada (p. 24).

Finalmente, la racionalidad y coherencia adoptan un lugar importante en la formulación y/o diseño de política pública, a raíz que confluye tanto en los aspectos internos como externos con el estudio juicioso de las problemáticas presentadas como resultado de los ejercicios de recolección de información desde metodologías como el árbol de problemas y el árbol de soluciones para plantear objetivos que se encuentren encaminados a disminuir las problemáticas encontrados en territorio.

Lo anterior genera el análisis entre problemas-objetivos para examinar la inexistencia de vacíos que lleven a antinomias entre la eficacia y futura implementación de la política pública, al igual que brindar un componente importante de participación como mecanismo para referenciar la eficacia y cobertura de la población objetivo. Del mismo modo, que enunciar posibles incoherencias que pueden afectar a la política pública frente a la sinergia y complementariedad.

3.2 Racionalidad y coherencia en el diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca

Con base a lo expuesto, es necesario analizar el desarrollo de los componentes de *racionalidad y coherencia* en el proceso de formulación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca.

En primer lugar, el componente de racionalidad se plasma desde la importancia del sector religioso en la consolidación de actor racional en el marco de la dinámica electoral regional para el año 2016 debido a las alianzas estratégicas por alcanzar en la Gobernación del Cauca. En el desarrollo de la fijación y consolidación del Plan de Desarrollo *Cauca, territorio de paz* se llevó a cabo la fase de diagnóstico con encuentros subregionales para obtener información sobre las necesidades presentes en grupos poblaciones presentes en el departamento. Aunado a lo anterior, los aportes realizados por el Consejo Territorial de Planeación y Asamblea departamental,³⁰ entre otros.

Frente a los aportes realizados se fijaron cuatro (4) ejes para la construcción social para la estabilidad de la paz territorial en la cual debe enmarcarse la participación social y comunitaria, a partir de procesos de sensibilización, concientización y transformación de una cultura de la exclusión a una del reconocimiento e inclusión materializándose con la presencia integral del Estado en el territorio, enfocando sus esfuerzos institucionales como el principal motor de incidencia sea la participación social y comunitaria (Gobernación del Cauca, 2016, p.34).

Bajo este contexto, la participación del sector religiosa en la elaboración del Plan de Desarrollo insertó y visibilizó el tema del reconocimiento de la Libertad religiosa y de Culto como elemento rector en la implementación del Plan Departamental de Desarrollo en el marco de la cultura de respeto, convivencia y paz para la reconciliación como factor inherente para la superación de diferencias, como se señala a continuación:

LIBERTAD RELIGIOSA, DE CULTO Y DE CONCIENCIA.

Adoptaremos como principio fundamental, en función a derechos, la Libertad Religiosa, de Culto y de Conciencia como parte de una cultura de respeto, convivencia y paz, en un contexto próximo a la reconciliación y la superación pacífica de las diferencias (Gobernación del Cauca, 2016, p. 38).

³⁰ Cabe aclarar, en la Asamblea departamental existe un diputado que integra el sector religioso.

De este modo, se consolidó el eje estratégico de *Territorios de Paz y para el Buen vivir* que se encuentra enfocado en la reconstrucción del tejido social con base en la implementación, de manera eficiente, de planes estratégicos en el marco de la convivencia para cerrar brechas. De esta manera, este eje consolida el goce pleno de derechos que asisten a las personas que se establecen en las subregiones para el aprovechamiento responsable y sostenible en las condiciones del entorno que nos rodean, afianzando el desarrollo social como método para solventar diferencias y promover la inclusión con la plenitud reconocimiento del otro garantizando el respeto de los derechos de todos.

Aunado a lo anterior, la búsqueda del reconocimiento del otro es la fuente para alcanzar el desarrollo humano integral encaminado a la disminución de las brechas sociales, económicas y culturales históricas en el departamento, bajo el precepto de diversidad y desarrollo desde los territorios con distribución equitativa de los recursos, así como, en el uso de políticas y/o herramientas de articulación interinstitucional e intersectorial. Por consiguiente, en el Plan Departamental de Desarrollo la administración departamental fijó en el componente de Recuperación de tejido social, construcción de paz y posconflicto para abordar el programa de Seguridad Humana para la Paz y Convivencia ciudadana.

Dicho programa conserva como objetivo disminuir la violencia estructural a través de la transformación de condiciones, actitudes y comportamientos culturales, sociales y políticos que generan conflictos y violencias que impiden el libre desarrollo humano mediante la promoción efectiva de los derechos humanos, la construcción de paz y la garantía de la presencia integral del Estado en el territorio (Gobernación del Cauca, 2016, p. 46). Para cumplir con este objetivo se señaló la importancia de formular una política pública de libertad religiosa, de cultos y de conciencia; la debida implementación del 50 % de dicha política, al igual que la creación del Consejo de Asuntos Religiosos y Culturales del departamento como mecanismo articulador y de veeduría para la correcta ejecución de dicho instrumento.

En ese sentido, se busca la implementación de la estrategia de carácter integral para la disminución la violencia estructural generalizada en algunas subregiones del departamento que han sido priorizadas de acuerdo con la complejidad social, económica producto de deficientes en la aplicación de acciones gubernamentales y las mismas dinámicas que ha traído consigo el conflicto armado que se encontraba acentuado en los territorios. Frente a

este marco de disposiciones esgrimidas en el Plan Departamental de Desarrollo, el gobierno departamental en el año 2018 inició el proceso de formulación de políticas públicas con la participación de las organizaciones que integran el sector religioso.

En consecuencia, desde el componente de la pertinencia, el cumplimiento del diseño de la política pública viene desde la coordinación de lo que se ha denominado *nación-territorio*, la cual tiene como finalidad aplicar medidas dispuestas a nivel nacional desde el agendamiento de políticas y/o acciones desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País* con miras a contribuir al reconocimiento de la sociedad colombiana en la construcción de la paz, la reconstrucción del tejido social, la resolución pacífica de conflictos y los aportes al bien común, que denotan el reconocimiento, fortalecimiento y participación de las entidades religiosas y sus organizaciones.

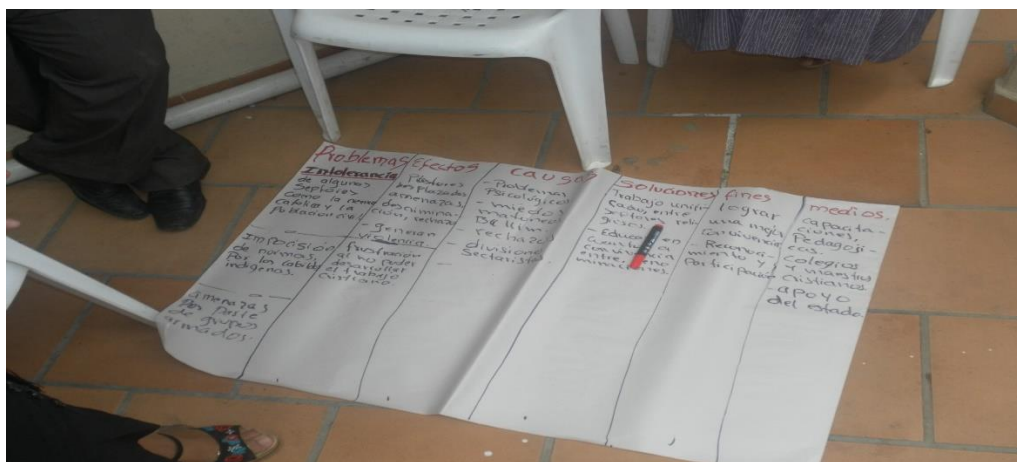
Cabe resaltar que la articulación intersectorial está encaminada a fortalecer y evidenciar en esta materia de estudio, los procesos de gobernanza entre instituciones del orden nacional (Ministerio del Interior- Oficina de Asuntos Religiosos), orden departamental (Gobernación del Cauca- Secretaria de Gobierno y Participación social) y organizaciones del sector religioso presentes en el departamento para mejorar sus condiciones sociales y reconocimiento como sector de paz. Por lo tanto, desde la relevancia se inició de manera consensuada el proceso metodológico³¹ para identificar las problemáticas que aquejaban al sector religioso de manera activa y participativa; se planeó utilizar la herramienta del árbol de problemas para identificar situaciones negativas que comparten una relación de causalidad transmitida en causas y efectos, de forma similar como en como el árbol de soluciones que modifica las situaciones negativas a situaciones positivas identificando medios-fines. Además, se vinculó el mapa de actores para observar la correlación de incidencia de diferentes actores que pueden aportar en la implementación del proceso como se presenta a continuación:

³¹ Este proceso como se comenta en el capítulo dos, viene del trabajo en conjunto entre realizado con la Mesa Departamental del sector religioso para la formulación de la Política pública y agendamiento de talleres participativos, entre otros.



Fotografía 1. Grupo focal. Taller zona macizo (Almaguer)

Como se mencionó, la metodología permitió la organización de grupos focales para desarrollar de forma participativa los árboles de problemas, árboles de soluciones y mapa de actores por parte de los asistentes a los talleres de las siete subregiones:



Fotografía 2. Árbol de problemas

Después de realizar este trabajo grupal se procedió a la socialización como ejercicio de consolidación de problemáticas e intercambio de actividades que pueden llevar a cabo la implementación de la política pública, como herramienta de reconstrucción del tejido social:



Fotografía 3. Socialización de los participantes.

En dichos ejercicios participativos se hizo hincapié en las siguientes problemáticas presentadas por los participantes en los talleres de las siete subregiones del departamento:³²

Tabla 8. Problemáticas del sector religioso en el departamento del Cauca

Temáticas	Problemáticas
Libertad Religiosa y de Cultos	Desconocimiento y discriminación religiosa de las entidades religiosas y sus organizaciones en el trabajo social y los servicios que presta a la comunidad
	No inclusión de la diversidad religiosa en los planes de convivencia de los colegios.
	Débil capacitación en la normatividad y política pública nacional que desarrolla el derecho a la libertad religiosa y de cultos por parte de algunos funcionarios y servidores públicos, entidades religiosas y sus organizaciones, actores sociales, entre otros
	Dificultad en la expedición de personerías jurídicas a las organizaciones religiosas por el Ministerio del interior que les obliga a la informalidad
	Débil organización del sector religioso, discriminación y desconocimiento del hecho y cultura religiosa por otros sectores sociales
	Discriminación a niños, niñas y adolescentes y a empleados en el sector educativo por la religión que profesan
	Intolerancia por algunos sectores de la sociedad en el desarrollo de actividades religiosas.

³² En el capítulo anterior se señala de manera específica por subregión las temáticas señaladas y problemáticas que los aquejaban. En el presente capítulo se presentan las problemáticas de los ejercicios practicados.

	Restricciones en el uso del espacio público para celebrar actividades de las entidades religiosas y sus organizaciones conforme a sus creencias
	Exclusión de las ER u OSR en la construcción de sus templos en los Planes de Ordenamiento Territorial.
	Imposición de prácticas en áreas como la salud y la educación que son ajenas a la creencia e identidad religiosa (por parte de algunos sectores sociales que permanecen en el territorio)
Paz territorial	Casos de extorsión, amenazas y desplazamientos a los líderes religiosos y sus familias, y a las entidades religiosas por parte de grupos armados ilegales influyentes en los territorios, lo cual empeora al no existir un conocimiento adecuado de las rutas y protocolos de atención a víctimas del conflicto armado.
	Afectación a la libre movilización por grupos armados al margen de la ley que impide la actuación de las Entidades Religiosas o sus Organizaciones (prohibición de movilización a altas horas de la noche).
	No reconocimiento de la labor religiosa como profesión que impide prestar el servicio en hospitales, servicios de capellanía, colegios, guarniciones militares, colegios, entre otros.
	Violencia proveniente del narcotráfico y de la siembra de cultivos ilícitos que afecta la labor social y al bien común de las ER u OSR.
Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible	Carencia de indicadores diseñados para evaluar la labor en materia de cooperación internacional.
	Desconocimiento de ofertas en materia de cooperación para el desarrollo de proyectos, lo cual afecta la articulación del trabajo social y comunitario debilitando la ampliación y profundización de labores desarrolladas por las entidades religiosas (ER) u Organizaciones del Sector Religioso (ORS) en materia de paz, desarrollo social y comunitario, desarrollo sostenible y aporte al bien común
	Dificultad para la formulación y gestión de proyectos conforme al lenguaje técnico y los estándares que exigen los organismos de cooperación internacional
	Falta de capacitación en el diseño y formulación de proyectos del sector religioso.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación del Cauca, 2018.

La tabla anterior construida desde el componente de la relevancia contribuyó a la priorización de las necesidades para ser analizadas por parte del equipo consultor, la Mesa de Libertad Religiosa y delegados por parte de la administración departamental en aras de otorgar soluciones mediante el diseño de líneas de acción que generaran una acción específica por parte de la entidad encargada de la implementación, de la mano de un trabajo articulado

entre las organizaciones que conforman el sector religioso de las subregiones del departamento y la Gobernación del Cauca.

Para ello fue necesario fijar las temáticas de Libertad Religiosa y de Cultos, paz territorial, cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible. Desde la temática de la libertad religiosa y de cultos, las subregiones del departamento resaltan deficiencias en la aplicación de las normas y/o políticas por parte de las entidades gubernamentales (departamental-municipal) para la protección de sus derechos y a sus organizaciones que disminuyan la discriminación en el sector educativo, laboral y de la vida pública. Además, de presentar dificultad en la expedición de personerías jurídicas a las organizaciones religiosas por el Ministerio del Interior que les obliga a la informalidad y no cumplir con sus obligaciones administrativas, comerciales y tributarias propias del ejercicio del derecho de laicidad que permita el uso de escenarios públicos para profesar su credo.

Otras problemáticas señaladas por los participantes de las subregiones son las evidencias por el conflicto armado que se desarrolla en el departamento del Cauca, donde se presenta afectación a la libre movilización de grupos armados al margen de la ley que impide la actuación de las entidades religiosas o sus organizaciones con la prohibición de movilización a altas horas de la noche, especialmente, por acciones de control territorial proveniente del narcotráfico y de la siembra de cultivos ilícitos que afecta la labor social y el bien común de las organizaciones del sector religioso de la mano de la libertad de profesar su credo como mecanismo de reconstrucción del tejido social.

Por último, desde la cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para la paz, el bien común y el desarrollo sostenible, las personas asistentes manifestaron insuficiente conocimiento en materia de formulación de proyectos en cooperación internacional que coadyuve a la obtención de recursos para el desarrollo de sus actividades como organizaciones religiosas; del mismo modo, el desconocimiento de ofertas y de organizaciones cooperantes para realizar las postulaciones a partir de los requisitos fijados por estos.

Desde el campo de la coherencia, el diseño de la Política Pública se debe analizar desde dos perspectivas: la interna y la externa. Desde la coherencia interna se resalta desde el proceso de relación entre la adecuación y ajuste de los problemas encontrados con los

objetivos e instrumentos de recolección de información en aras de lograr pertinencia-compatibilidad de la formulación de dicha política. En ese sentido, la elaboración de la política pública se ampara a partir del principio de articulación nación-territorio, lo cual quiere decir que existe esta herramienta obedece al marco institucional en efecto “sombriilla” desde tres componentes entre los cuales se encuentran:

- Sujetos activos de participación
- Marco institucional
- Problemas y ejes estratégicos

Desde los sujetos activos de participación se evidencia que se integra la participación interinstitucional entre las cuales destacan las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, así como la población que hace parte del sector religioso. Esta participación de actores activos entre los que se destacan el gobierno, grupos de interés y medios de comunicación³³ que buscan una ventana de oportunidad para resaltar los temas y poder mitigar las problemáticas del sector frente a la normatividad existente que no había sido aplicada, conforme a los descrito por John Kingdon en el enfoque de la agenda pública o *agenda setting*³⁴ (Kingdon, 1984; 1993).

La participación dinámica de los sectores mencionados se convirtió en piedra angular para el agendamiento de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el orden nacional y departamental, aunado a la presencia de este sector en los procesos de electorales y de fortalecimiento social resultado de los avances de resocialización en los territorios en el marco de las negociaciones que se adelantaban entre el gobierno colombiano y la antigua guerrilla de las FARC-EP.

En el orden nacional, el marco institucional se señaló la importancia de cumplir las obligaciones adquiridas desde la promulgación de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos, al igual que otras disposiciones normativas que se convierten en el marco “sombriilla” para la expedición de herramientas como son las políticas públicas que conllevan

³³ Los actores o “empresarios políticos” son los encargados de generar la ventana de oportunidad esperando el momento con paciencia que puede estar en el ejercicio de coyuntura electoral o cuando se instala un nuevo gobierno en la planeación de su ejercicio político-administrativo, como se observó en el capítulo 2.

³⁴ Kingdon realiza un análisis de la teoría del cesto de basura (Cohen *et al.*, 1972) en el cual resalta los procesos de decisión, y de selección de soluciones, ocurren en un contexto ambiguo definido por el hecho que existe sobre las mismas circunstancias o fenómenos. Cabe resaltar, que las corrientes para la construcción de agenda se dividen en tres partes: la primera son los problemas (problems), soluciones alternativas (policy) donde se encuentran las políticas públicas, política (politics) gobierno.

la aplicación de un enfoque racional, acompañado del fortalecimiento institucional con base a la coordinación y acompañamiento técnico. Además del apoyo financiero desde la implementación de los Planes de Desarrollo en el orden nacional y en el orden departamental con relación a las metas de producto fijadas en dichos instrumentos como elementos de planeación en aras de fortalecer la gobernanza territorial, a partir del reconocimiento de las labores realizadas por las organizaciones religiosas a nivel nación-departamental en el marco de la recuperación del tejido social, como se presenta a continuación:

Tabla 9. Mapa de Coherencia Interna

Políticas Públicas de Libertad Religiosa y de Cultos		
	Orden Nacional	Orden Departamental
Marco sombrilla	Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos, tratados internacionales	
Herramienta de articulación	Plan Nacional de Desarrollo " <i>Todos por un nuevo país</i> " 2014-2018	Plan Departamental de desarrollo " <i>Cauca: territorio de paz</i> " 2016-2019
Principios	Fortalecimiento de las formas asociativas de la sociedad civil basadas en los principios de libertad religiosa, de cultos y conciencia y diseño participativo de lineamientos de política pública en la materia, teniendo en cuenta el rol que estos actores tienen en la construcción de la sociedad desde lo local y el impulso que dan con sus acciones a la construcción de paz y la convivencia pacífica en los territorios.	Adoptaremos como principio fundamental, en función a derechos, la Libertad Religiosa, de Culto y de Conciencia como parte de una cultura de respeto, convivencia y paz, en un contexto próximo a la reconciliación y la superación pacífica de las diferencias.
Disposición normativa	Ley 1753 de 2015	Ordenanza 037 de 2016
Articulado	Artículo 244°. Libertad religiosa, de cultos y conciencia. El Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades competentes, emprenderá acciones que promuevan el reconocimiento de las formas asociativas de la sociedad civil basadas en los principios de libertad religiosa, de cultos y conciencia. El Gobierno Nacional formulará y actualizará la política pública en la materia con la participación de las entidades religiosas, garantizando la libertad e igualdad religiosa en términos de equidad y reconociendo su aporte al bien común en lo local, regional y nacional.	ARTÍCULO TERCERO: PRINCIPIOS. LIBERTAD RELIGIOSA, DE CULTO Y DE CONCIENCIA. Adoptaremos como principio fundamental, en función a derechos, la Libertad Religiosa, de Culto y de Conciencia como parte de una cultura de respeto, convivencia y paz, en un contexto próximo a la reconciliación y la superación pacífica de las diferencias.
	Formular y actualizar una (1) política pública en la materia con la participación	Formular 1 política de libertad religiosa, de cultos y de conciencia

Metas de producto	de las entidades religiosas, garantizando la libertad e igualdad religiosa en términos de equidad y reconociendo su aporte al bien común en lo local, regional y nacional.	Implementar el 50% de la política de libertad religiosa, de cultos y de conciencia
		Crear 1 Consejo de asuntos religiosos y culturales del departamento

Fuente: elaboración propia a partir de Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” 2014-2018 y Plan Departamental de Desarrollo “*Cauca: Territorio de Paz*” 2016-2019.

Por otro lado, existe una relación entre la selección del problema central para ser mitigado a partir de la consolidación de los ejes estratégicos que se encuentran alineados de acuerdo con los resultados obtenidos en los trabajos grupales de diagnóstico de los talleres de Política Pública nacional y Política Pública departamental. Cabe mencionar que muchas de las apreciaciones de los participantes en los dos ejercicios guardan coincidencia en la forma como se percibe las deficiencias; pero, los argumentos para la búsqueda de la solución difieren desde la percepción territorial, al igual que de la continua convivencia entre las entidades gubernamentales-sector religioso-actores sociales.

En ese orden de ideas, es necesario colocar de presente los problemas centrales, ejes estratégicos y componentes transversales —en alguno de los casos— materializados en las políticas públicas que conducen a la presentación de las necesidades de los intervinientes en los talleres en aras de articular la coherencia externa, como se presenta a continuación:

Tabla 10. *Mapa de coherencia externa*

Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos		
	Orden Nacional	Orden departamental
Problema central	Acciones débiles e insuficientes para la garantía del ejercicio del derecho de libertad religiosa y de cultos en Colombia.	Urgencia en el fortalecimiento participativo y organizativo del sector religioso para la exigencia del ejercicio libre y pleno del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto, derechos conexos y asuntos relacionados.
Ejes estratégicos	Eje 1. Libertad religiosa y de cultos, y sus ámbitos.	Eje 1. Libertad religiosa y de culto, y sus ámbitos
	Eje 2. Las entidades religiosas y sus organizaciones, como gestoras de paz, perdón y reconciliación.	Eje 2. Paz territorial
	Eje 3. Cooperación internacional e interreligiosa para el desarrollo.	Eje 3. Cooperación internacional, interinstitucional e interreligioso para el aporte al bien común, la paz territorial y el desarrollo.
		Educación y formación
		Participación, liderazgo democrático e incidencia en favor de derechos

Componentes transversales	La política pública no plasma el desarrollo de componentes transversales.	Fortalecimiento institucional del Estado en coordinación interinstitucional y nación – territorio
----------------------------------	---	---

Fuente: elaboración propia a partir de Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos (2017) y Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca (2018).

Lo anterior permite observar los elementos que contribuyeron al análisis de la información recolectada en los talleres participativos y a las revisiones de los marcos orientadores gubernamentales (Plan de desarrollo nacional-departamental) más aún para la elaboración y/o selección del problema principal, creación de los ejes estratégicos, componentes transversales y líneas de acción para minimizar los escollos encontrados.

3.3 “El sueño materializado” Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca

Después de realizar los análisis de racionalidad y coherencia para la formulación de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca, el equipo consultor y la Gobernación del Cauca, al igual que las organizaciones pertenecientes al sector religioso mediante procesos de articulación condujo a la promulgación del Decreto 865 de 2019, en el cual se presenta la articulación entre el gobierno nacional y departamental en aras de promover una herramienta que permita la apertura e inserción del sector religioso en los escenarios de participación, como se señala a continuación:

Siguiendo este propósito, el Ministerio del Interior mediante el Decreto 437 de 2018, formula la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos, instrumento que busca responder a las problemáticas del sector religioso en el país relacionados con la inclusión, reconocimiento y participación, entre otros. Fortaleciendo este propósito, la Gobernación del Cauca inició la creación de espacios de participación denominados Comités municipales y Consejo Departamental de Libertad Religiosa, actualmente conocidos como Mesas Municipales y Mesa Departamental de Asuntos Religiosos como instancias de asesoría, promoción, y seguimiento de las políticas, en materia de libertad religiosa y de culto en el departamento del Cauca (Gobernación del Cauca, 2019, p. 1).

Esta herramienta estaba destinada a menguar las consecuencias surgidas de las problemáticas evidenciadas por las organizaciones del sector religioso en los talleres subregionales entre los que se pueden destacar el desconocimiento de las normatividades, políticas y/o estrategias para favorecer la protección de la libertad religiosa y de cultos, la discriminación entre miembros del sector religioso, discriminación en temas tributarios, poco acceso a los escenarios públicos, aspectos que motivan la imperiosa necesidad de buscar el

fortalecimiento participativo y organizativo del sector con mecanismos para articular y aunar esfuerzos en pro de la gobernanza territorial. Otro punto señalado en las jornadas participativas fue la ausencia de protección o garantías para la libertad de profesión de cultos y al derecho a la vida de los líderes por ser objeto de afectaciones por parte de grupos armados al margen de la ley (disidencias de las Farc- EP, GAOR, ELN, Autodefensas Gaitanista, entre otros). Atendiendo los nuevos compromisos adquiridos por el gobierno nacional producto de la firma del Acuerdo de Paz, el sector religioso goza de especial relevancia y, por ende, es menester diseñar acciones para que puedan adelantar acciones de recuperación del tejido social ejerciendo su labor como actor importante en la construcción de políticas amplias en materias de seguridad humana.

Otras problemáticas señaladas en dichos espacios estuvieron relacionadas con la cooperación internacional e interreligiosa debido a las deficiencias para la captación de fondos de entidades de cooperación internacional, así como el proceso de elaboración y presentación de proyectos en subvenciones que contribuya a ampliar su campo de acción para la protección y diversificación de los campos de acción que las organizaciones religiosas llevan a cabo en cada una de las subregiones de acuerdo a las realidades del territorio donde habitan.

En ese orden, las problemáticas mencionadas anteriormente en el ejercicio de la profesión de libertad religiosa y de cultos conllevan a exhortar y promover la necesidad de buscar la articulación interinstitucional e intersectorial como ejes principales de la gobernanza vista como proceso, tanto desde el cumplimiento de las funciones públicas como de las funciones sociales. Desde las funciones públicas, la gobernanza mantiene su presencia a partir de la relación continua y sinérgica de la *triada* gobierno-organizaciones del sector religioso-sociedad civil;³⁵ este conjunto de actores juega un papel importante al garantizar la participación activa de las personas que integran el sector religioso con otros grupos o poblaciones en estancias de participación como, por ejemplo, los Consejos Municipales de Políticas Social —COMPOS—, el Consejo Departamental, consejos de planeación, entre otros, con miras a ampliar y diversificar las áreas de participación para la toma de decisiones públicas legítimas, eficaces y seguras.

³⁵ Para esta investigación el término de sociedad civil se encuentra relacionada con los otros grupos poblacionales diferente al sector religioso.

Por otro lado, las funciones sociales se encuentran en relación con el binomio organizaciones del sector religioso y sociedad civil como mecanismo de la reconstrucción de las alianzas para mejorar de manera armónica las rupturas generadas por intereses particulares que promueven la discriminación e invisibilidad de las necesidades colectivas. Por ello, es imperioso concertar y ubicar las necesidades colectivas reconociendo el gran valor de la diversidad desde el campo político y cultural a raíz de los nuevos escenarios presentados en el departamento (Acuerdo de terminación para el conflicto).

Con base en lo planteado anteriormente, se crearon tres componentes transversales³⁶ que se relacionan con educación y formación, participación, liderazgo democrático e incidencia en favor del derecho de libertad religiosa y de cultos; y fortalecimiento institucional del Estado en coordinación interinstitucional y nación-territorio. Desde el componente de *Educación y formación*³⁷ se suma la capacitación como resultado de la continua interacción entre los miembros del sector religioso y otros sectores de la comunidad, así como las garantías para el desarrollo del derecho que tienen los padres de escoger la educación que desean para sus hijos conforme a sus creencias.

Por otro lado, el componente de *Participación, liderazgo democrático e incidencia en favor del derecho de libertad religiosa y de cultos* se encaminó a establecer instancias de participación a nivel regional y municipal, al igual, que el inicio de acciones de capacitación en temáticas de participación ciudadana a los miembros de las entidades religiosas y sus organizaciones, permitiéndoles conocer las instancias de discusión de la planeación pública para la ejecución de proyectos, programas sociales, educativos y de paz, a fin de mantener relación con lo expuesto por Velásquez (2003):

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se

³⁶ En el marco del Decreto 865 de 2019, se acompaña a los componentes transversales con diversos enfoques para la aplicación integral de la Política Pública entre los cuales se destacan la territorialidad; identidad religiosa; institucionalidad religiosa; poblacional; De derechos; De familia; y Articulación Nación-Departamento-Municipio (Gobernación del Cauca, 2019).

³⁷ Algunos autores, como, por ejemplo, Pablo da Silveira (2012) sostiene que la libertad de educación consiste en la libertad de los padres (y, por extensión, de las comunidades locales, culturales o religiosas) de educar a los miembros de las nuevas generaciones en función de sus propias convicciones.

reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.

El componente de *Fortalecimiento institucional del Estado, de la coordinación interinstitucional y nación-territorio* se enfocó en la necesidad de fortalecer a las entidades de gobierno departamental y municipal competentes para la garantía del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto, lo cual implica el mejoramiento de la interlocución e interacción entre la sociedad civil del sector religioso y los entes gubernamentales por medio de canales viables que permitan la articulación en la atención de problemas de una manera oportuna y pacífica, así como para el fortalecimiento de la gobernanza.

Con base a los componentes señalados anteriormente, se formularon tres ejes temáticos entre los cuales se destacan Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos, paz territorial y, cooperación internacional, interinstitucional e interreligiosa para el aporte al bien común, la paz territorial y el desarrollo para menguar las consecuencias surgidas por la urgencia en el fortalecimiento participativo y organizativo del sector religioso para la exigencia del ejercicio libre y pleno del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto, derechos conexos y asuntos relacionados.

A partir del diseño de objetivos que son materializados por líneas de acción, las cuales tienen la finalidad de articular acciones para dar una solución plausible a las consecuencias presentadas, como se presenta a continuación:

Tabla 11. *Política Pública integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca 2019*

Política Pública integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca		
Eje temático	Énfasis	Objetivo
	Está encaminado a la búsqueda de garantía y protección del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto, atendiendo problemas relacionados con la discriminación e intolerancia religiosa; el desconocimiento del derecho a la libertad religiosa y de culto, del	Objetivo 1.1. Posicionar la labor religiosa, el aporte al bien común, la convivencia social y familiar, y la transformación de contextos sociales y comunitarios Objetivo 1.2. Promover en las entidades del Estado, entidades privadas, medios de comunicación, instituciones educativas, entidades religiosas y sus organizaciones, así

Eje 1. Libertad religiosa y de cultos	hecho y la cultura religiosa; el desconocimiento de la labor religiosa y el aporte al bien común; así como vulneraciones y afectaciones violentas a entidades religiosas y sus organizaciones por motivos religiosos.	como en la sociedad en general, la no discriminación, estigmatización e intolerancia por motivo religiosos.
		Objetivo 1.3. Apoyar al Ministerio del Interior brindando toda información que contribuya a las modificaciones de instrumentos y normatividad vigente, principalmente en cuánto al reconocimiento de las realidades del departamento en el ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto, su pluralidad y diversidad, así como su incidencia en el orden religioso, social, cultural y educativo
		Objetivo 1.4. Fortalecimiento de la coordinación nación – territorio y la coordinación interinstitucional en la garantía del derecho a la libertad religiosa y de culto
		Objetivo 1.5. Crear o fortalecer espacios de participación para el encuentro e interacción interreligioso de las diferentes confesiones y tradiciones religiosas para el logro de objetivos comunes, el fortalecimiento organizativo, el liderazgo democrático y la incidencia en favor de derechos
Eje 2. Paz territorial, perdón, reconciliación y convivencia pacífica	Este eje parte de la necesidad de la reconstrucción del tejido social y del fortalecimiento de las redes de relaciones que promueva la construcción de la paz; la consolidación de espacios y procesos tendientes a la transformación de contextos conflictivos; también del reconocimiento de los espacios de participación ciudadana, así como de	Objetivo 2.1. Promover el reconocimiento y fortalecimiento de la participación y labor realizada por las entidades religiosas y sus organizaciones en espacios de construcción de paz, perdón, reconciliación y convivencia pacífica Objetivo 2.2. Facilitar propuestas para el acompañamiento a las víctimas en el marco del conflicto armado interno

	la amplia experiencia de la sociedad civil en la construcción de la paz desde una perspectiva territorial.	
Eje 3. Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para el aporte al bien común, la paz y el desarrollo sostenible.	Se busca la articulación de apoyos y esfuerzos para la cooperación e implementación de planes, programas y proyectos con agencias de cooperación internacional, actores de la sociedad civil, públicos y privados, que permitan un mayor impacto en el desarrollo sostenible, así como en el aporte al bien común y a la paz.	Objetivo 3.1. Apoyar la implementación de estrategias para el fortalecimiento de la coordinación temática y territorial de la Cooperación internacional, interinstitucional e interreligiosa, en la contribución a la paz, el perdón y la reconciliación, el bien común y el desarrollo sostenible

Fuente: Gobernación del Cauca (2019).

Finalmente, el análisis de racionalidad y coherencia se convierte en el componente de planeación técnica, metodológica y diagnóstica para establecer el hilo conductor entre el contexto social del territorio, al igual que de las comunidades que hacen parte de este (sector religioso) que denotan problemas estratégicos que desnudan consecuencias que agrietan la sana convivencia desde la función pública (con articulación de la tríada) logrando la legitimidad de las decisiones adoptadas en los diferentes escenarios de participación; mientras que en la función social parte de la reconstrucción y conciliación de los contrastes presentes en el binomio organizaciones del sector religioso-sociedad civil para superar las diferencias desde lo cultural y lo político en aras de garantizar la implementación de las estrategias comunitarias.

Además, dicho análisis contribuye al estrecho relacionamiento por parte de las entidades gubernamentales, equipos consultores y sociedad en general (como elementos motivadores de creación de la agenda pública) que conduzcan al diseño *in situ* de soluciones que coadyuven a minimizar las problemáticas encontradas, que en la mayoría de las ocasiones se encuentran conexas a otras herramientas diseñadas de forma previa que brindan una guía para la formulación de políticas públicas.³⁸

³⁸ Cabe resaltar que los aportes derivados de otras herramientas o políticas públicas de adecuan de acuerdo con la información recolectada en el territorio objeto de intervención.

Consideraciones finales

En aras de conservar la coherencia entre los objetivos y temáticas expuestas a lo largo del trabajo las siguientes conclusiones giran en torno a los elementos relevantes vislumbrados en cada capítulo expuesto, como se señala a continuación:

El primer objetivo de la investigación estuvo encaminado a realizar una aproximación conceptual, así como la identificación los antecedentes a nivel internacional y nacional para el proceso de construcción de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos para el departamento del Cauca. Es necesario señalar que, la libertad religiosa y de cultos es una garantía que nace con el ser humano y no se deriva propiamente de un reconocimiento por parte del Estado, debido a que se encuentra plasmado en la construcción del Estado moderno con referencia a la laicidad como eje central de la libertad del desarrollo de la personalidad, y autonomía desde el marco de la laicidad.

Desde el marco internacional y regional —especialmente la región de América del sur—, los gobiernos han acatado los compromisos y pactos suscritos en Derechos Humanos, especialmente, para garantizar el Derecho a la Libertad Religiosa y de Cultos independiente del régimen político que han privado de su pleno ejercicio (como es el caso de Argentina, Brasil y Chile); a su vez, el retorno a la democracia en la mayoría de países contribuyó a que los nuevos marcos normativos adoptaran como eje principal la diversidad de creencias religiosas respecto a la libertad de cada individuo y, al mismo tiempo, el compromiso de incentivar y promover herramientas (políticas públicas) que facilitaran la participación de los integrantes del sector religioso en su elaboración. Acatando dicho compromiso, Colombia en aras de garantizar la protección del sector religioso ha creado herramientas (leyes, decretos, políticas públicas) para fomentar la secularización en todo el territorio nacional mediante expedición de leyes, decretos y resoluciones en cumplimiento de los tratados y/o pactos internacionales suscritos por el gobierno para que sean implementados en políticas públicas que vayan acorde a las realidades que se encuentran en los territorios.

Por otro lado, el segundo objetivo buscó identificar el proceso de formulación de Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca bajo el entendido que las políticas públicas se erigen como elementos de articuladores entre las entidades

gubernamentales de orden nacional, departamental, municipal y la sociedad en general — especialmente el sector religioso— para generar acciones que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos de interés público se concentra en la eficiencia con la disposición de recursos necesarios que logren articular soluciones plausibles a dichas problemáticas presentadas en las zonas donde las organizaciones se encuentren establecidas (Medellín, 2006).

Se debe resaltar que la participación ciudadana por parte del sector religioso³⁹ goza de una connotación especial debido a la inmersión de este sector en las dinámicas de planeación administrativa y social, como el Plan Departamental de Desarrollo que condujo a la formulación de la Política Pública integral de Libertad Religiosa y de Culto en el departamento del Cauca. Esto llevó a adelantar estrategias de carácter metodológico para lograr la interacción con las organizaciones que hacen parte del sector religioso en las siete subregiones para conocer las problemáticas que se presentan en cada uno de los territorios.

Las problemáticas más frecuentes en las subregiones señaladas por los participantes en los talleres realizados se destacan el desconocimiento de la normatividad referente a libertad religiosa por parte de los funcionarios del sector público y privado, no acceso a beneficios tributarios, no acceso a espacios públicos y escenarios de participación ciudadana. Además, de presentar las afectaciones generadas a partir de la presencia de grupos armados en cada subregión que afectan la libertad de locomoción para el desarrollo de actividades, al igual que afectaciones a la vida derivado del ejercicio de representación de los líderes religiosos que se encuentran alejados de las dinámicas de control territorial ejercida por dichos actores.

También, el desconocimiento del proyecto de cooperación internacional para lograr la elaboración de proyectos que tengan como finalidad la obtención de recursos para el avance en los planes de trabajo de cada organización religiosa. Para ello, fue necesario la construcción de tres pilares: (1) Libertad religiosa y de cultos, (2) Paz territorial, perdón, reconciliación y convivencia pacífica, y (3) Cooperación internacional, interinstitucional,

³⁹ El papel de participación activa por parte del sector religioso en la etapa electoral y poselectoral jugando un papel como actor racional, lo que permitió su inserción en la agenda pública como sector importante en la construcción social del departamento del Cauca, razón por la cual el gobierno departamental definió la libertad religiosa como principio del Plan de Desarrollo departamental, y se consolidó en la elaboración de la Política Pública Integral de libertad Religiosa y de Cultos como herramienta para minimizar las problemáticas de las organizaciones religiosas.

intersectorial e interreligiosa para el aporte al bien común, la paz y el desarrollo sostenible; los cuales tienen la finalidad de promover soluciones para minimizar las consecuencias generadas por los escollos mencionados anteriormente de manera articulada para fortalecer la gobernanza territorial.

El tercer objetivo tuvo como propósito evaluar la racionalidad y coherencia en el diseño de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca como mecanismo preponderante en el ejercicio del diseño de políticas públicas como estrategia de sinergia continua que permite examinar de forma continua los componentes temáticos (teóricos) y metodológicos. Respecto a la racionalidad, los factores de la relevancia y pertinencia influyeron de manera categórica en el impulso de la articulación intersectorial (triada-binomio) para llevar a cabo la inclusión del tema de libertad religiosa al plano gubernamental acatando los compromisos adquiridos por el país y materializados por el principio de nación-territorio buscando la creación de mecanismos de salvaguarda y protección a la vida e integración.

Por otro lado, la coherencia contribuyó a mantener una línea interna-externa con otras herramientas (políticas públicas) diseñadas desde la nación, departamentos u otros municipios, observando problemáticas similares en cada uno de los territorios que permitieron mantener y presentar de manera fidedigna las problemáticas como la promoción activa de las posibles soluciones señaladas por parte de los participantes a cada uno de los talleres realizados en miras de fortalecer los procesos de legitimidad y gobernanza en aras de continuar o dar paso a la correcta implementación de dichas soluciones que tengan como finalidad la construcción de una sociedad justa, libre y equitativa.

Finalmente, el presente trabajo presenta de manera detallada la injerencia de los actores — entidades gubernamentales-organizaciones del sector religioso-sociedad civil— para la presentación, de primera mano, de las problemáticas para poder insertarlas en el espacio de la dinámica política, planeación administrativa y de herramientas de políticas públicas. En el marco de resaltar las grandes labores en el campo de la recuperación del tejido social, las organizaciones religiosas han accedido a los diferentes espacios de participación propuestos por la democracia en Colombia que los han convertido en un actor importante y dinámico en el campo electoral, al igual que el campo social como parte integral de la gobernanza

territorial como agentes constructores de garantías de inclusión ciudadana y de un mejor vivir.

Dicho dinamismo fue la principal herramienta para señalar la necesidad de promover algunas estrategias de comprensión social, ejemplo de ello, es el diseño de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca, que funge como el hilo conductor entre los escollos que han acaecido el sector religioso en las siete subregiones, respetando las diversas realidades existentes pero encaminado a establecer posibles soluciones a fenómenos como la discriminación propios del desconocimiento de normatividades o políticas del sector religioso; afectación a libre locomoción y el derecho a la vida; desconocimiento en elementos de cooperación internacional para el desarrollo de proyectos, así como para la obtención de recursos en dinero y especie para su crecimiento.

En ese orden de ideas, la política pública en mención se consolida como el resultado de procesos de fortalecimiento de gobernanza territorial a partir de la continua interacción entre las personas que hacen parte de las diferentes organizaciones religiosas. Así mismo, las organizaciones del sector religioso y las entidades públicas deben coadyuvar a la legitimación de las líneas de acción planteadas que permitan la correcta y justa implementación, así como su continua evaluación para los ajustes correspondientes.

Bibliografía

- Acnur.(2008). Constitución Política de la República de Ecuador, visto en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>
- Aguilar, L. (2011). Política Pública, siglo XXI, México.
- Alcaldía Municipal de Manizales. (2018). “*Por medio del cual se adopta la política pública integral de libertad religiosa y de cultos para el Municipio de Manizales*”, Manizales.
- Arévalo, R. (2012). " Deberán convertirse o serán destruidos": análisis de la demonización de los musulmanes, herejes y paganos en las crónicas de Cruzada (Doctoral dissertation, Uniandes).
- Arlettaz, F. (2012). Libertad religiosa y objeción de conciencia en el derecho constitucional argentino. *Estudios constitucionales*, 10(1), 339-372.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2017). Política Pública de Libertad Religiosa, de Cultos y Conciencia del departamento del Valle del Cauca. Cali
- Bartolomé, C. (2006). La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y Clausewitz. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional, Chile.
- Bonavides, P. (2000). A evolução constitucional do Brasil. *Estudos avançados*, 14(40), 155-176.
- Brass, T., Zajac, M., & Gallego, M. (2004). Derechos humanos y ciudadanía. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>
- Bueno.C & Osuna, J. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (57), 37-66.
- Calvo, A. (2010). Incidencia jurídica de la laicidad del Estado en la sociedad plural. *Revista chilena de derecho*, 37(3), 521-552.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 7-31.
- Cárdenas, E. (2015). El fin de una era: Pío IX y el Syllabus. *Historia mexicana*, 65(2), 719-746.

- Casanova, J. (2007). La inmigración y el nuevo pluralismo religioso: una comparación Unión Europea/Estados Unidos. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 13-39.
- Castrillón, J. (2006). Globalización y derechos indígenas: el caso de Colombia.
- Cepal.(1992). Constitución Nacional de la República de Paraguay, visto en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/constitucion-nacional-la-republica-paraguay>
- Cepal.(1993).Constitución Política del Perú, visto en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/constitucion-politica-peru>
- Cepal.(2004). Constitución de la República Oriental de Uruguay, visto en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/constitucion-de-1967-de-la-republica-oriental-del-uruguay>
- Cepal.(2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, visto en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/constitucion-politica-de-2009-del-estado-plurinacional-de-bolivia>
- Cepal.(2015). Constitución Política de la república de Chile, visto en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/constitucion-politica-la-republica-chile>
- Cisneros, I. H. (1996). Tolerancia: Voltaire entre nosotros. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 41(165), 53-65.
- Conill, J. (2007). Racionalización religiosa y ciudadanía postsecular en perspectiva habermasiana. *Pensamiento. Revista de investigación e información filosófica*, 63(238 S. Esp), 571-581.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-332 de 2004, visto en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-332-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia T-363 de 2018, visto en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-363-18.htm>
- De Roux, F. (1987). El precio de la paz en el vacío ético y social. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 10.
- Deborah.A. (2002) *Policy paradox: The art of political decision making*, New York, Norton.

- Defensoría del Pueblo. (2018). Situación de los Derechos Humanos en el departamento del Cauca. Bogotá DC
- del Picó Rubio, J. (2013). Entre la noción imperante de orden público y los fines religiosos en el caso de la objeción de la inscripción en el registro de las entidades religiosas a la Iglesia de unificación. *estudios constitucionales*, 11(2).
- Dubnick, J. & Bardes, A. (1983). Thinking about public policy, a problem-solving approach.
- Elliott, H. (1999). Europa después de la Paz de Westfalia. *Pedralbes: revista d'història moderna*, (19), 131-146.
- Eslava, A. (2008). "Políticas públicas y control social. Una aproximación neo institucional "[ponencia inédita Congreso de Ciencia Política de la Asociación Colombiana de Ciencia Política], Bogotá.
- Esquivel, C. (2014). Religión y política en Argentina. La influencia religiosa en las Constituciones provinciales.
- Gallardo, H. (2006). Derechos humanos como movimiento social. Ediciones desde abajo.
- Garzón, I. (2014). La religión en la razón pública. Bogotá: Astrea
- Gobernación del Cauca. (2016). Plan Departamental de desarrollo "*Cauca, territorio de paz*". Popayán.
- Gobernación del Cauca. (2019). Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos del departamento del Cauca. Popayán.
- González, M *et al.* (2003). Cuestiones y textos de historia de filosofía del derecho, moral y política, Dickinson
- Gullco, H. V. (2016). Libertad religiosa: aspectos jurídicos. Didot.
- Habermas, J. (1999). Teoría de la acción comunicativa. Taurus
- Hall, K. *et al.* (2005). American legal history: cases and materials. Oxford University Press. New York, 3 edition
- Hirschman, C. (2006). El papel de la religión en los orígenes y la adaptación de los grupos de inmigrantes en Estados Unidos. Alejandro Portes y Josh DeWind.(Coords.). *Repesando las migraciones. Nuevas Perspectivas teóricas y empíricas* (411-440). México: INM, UAZ Y Miguel Ángel Porrúa.

- Holguín, C. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En A. Roth, (Ed), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos* (pp. 73-205). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Janz, R. (2008). *Reformation Reader*. Fortress Press.
- Jaramillo, R. (1998). *Colombia: la modernidad postergada*. Argumentos.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Editorial Longman.
- López, S. (2016). *¿Por qué fracasa Colombia? Delirios de una nación que se desconoce a sí misma*. Editorial Planeta.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de cultura económica.
- Medellín, P. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. En Franco, R y Lanzaro, J (coordinadores). *Política y políticas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires.
- Mellizo, C. (1999). *Ensayo y carta sobre la tolerancia*. Alianza.
- Miralles, A. (1990). La declaración de independencia americana de 1776 y los derechos del hombre. *Revista de estudios políticos*, (70), 209-224.
- Naciones Unidas. (1981). *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, visto: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/religionorbelief.aspx>
- Nikken, P. (1994). El concepto de derechos humanos. IIDH (ed.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, San José, I, 15-37.
- OEA. (1948). *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*, visto en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Oliveras, N. (2014). *EL objeto de la libertad religiosa en el estado aconfesional* (Doctoral dissertation, Universitat Rovira i Virgili).
- Orcástegui, C., & Sanchez, E. (1991). *La historia en la Edad Media: historiografía e historiadores en Europa Occidental: siglos V-XIII*. Cátedra.
- Osuna, J, Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.

- Palomino, R. (2014). Neutralidad del Estado y espacio público. Pamplona: Thomson Reuters – Aranzadi.
- Pikaza, X. (2004). Violencia y dialogo de religiones: un proyecto de paz. Sal Terrae
- Presidencia de la República. (2017). Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos. Ministerio del Interior, Bogota DC
- Presidencial de la República de Colombia. (2014). Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país*. Bogotá DC
- Rossi, P. (1989). Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales, México, Trillas.
- Salazar, P. (2007). ¿Existe el pensamiento laico? *Internacional de Filosofía Política*, 30, 81-90.
- Sidorsky, D. (1970). The liberal tradition in European thought. Putnam.
- Spielvogel, J. (1994). Western civilization. West Publishing Company
- Tirado, A. (1987). Las relaciones entre la Iglesia y el Estado en Colombia. *Revista Universidad de Antioquia*, 210.
- Vargas, A. *et al* . (2007). Fundamentos de políticas públicas. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia. Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”, en *Diario Oficial*, (41.146).
- Zagorin, P. (2003). How the idea of religious toleration came to the West. Princeton University Press.

Anexo
Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca

<i>Política Pública integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el departamento del Cauca</i>			
Eje temático	Énfasis	Objetivo	Líneas de acción
Eje 1. Libertad religiosa y de cultos	Está encaminado a la búsqueda de garantía y protección del derecho fundamental de libertad religiosa y de culto, atendiendo problemas relacionados con la discriminación e intolerancia religiosa; el desconocimiento del derecho a la libertad religiosa y de culto, del hecho y la cultura religiosa; el desconocimiento de la labor religiosa y el aporte al bien común; así como vulneraciones y afectaciones violentas a entidades religiosas y sus organizaciones por motivos religiosos.	Objetivo 1.1. Posicionar la labor religiosa, el aporte al bien común, la convivencia social y familiar, y la transformación de contextos sociales y comunitarios	1.1.1 Apoyar la estrategia a diseñar e implementar por el Ministerio del Interior, de identificación, mapeo y caracterización de las entidades religiosas y sus organizaciones, así como la labor cultural, cultural, social, educativa, de convivencia, de paz y de desarrollo que éstas realizan.
			1.1.2. Apoyar el diseño y aplicación del Protocolo para la articulación de los programas y proyectos de aporte al bien común y que contribuyen a la convivencia en la familia y la sociedad
			1.1.3. Promover propuestas para fortalecer y visibilizar la labor del sector religioso en el fortalecimiento de la familia como núcleo esencial de la sociedad

			1.1.4. Elaborar propuestas para el mejoramiento de las capacidades, conocimientos, destrezas y habilidades de los miembros de las entidades religiosas y sus organizaciones en la realización de labores y servicios religiosos, entre otros servicios
		Objetivo 1.2. Promover en las entidades del Estado, entidades privadas, medios de comunicación, instituciones educativas, entidades religiosas y sus organizaciones, así como en la sociedad en general, la no discriminación, estigmatización e intolerancia por motivo religiosos	1.2.1. Diseñar y desarrollar una estrategia que comprenda campañas, instrumentos y herramientas pedagógicos y comunicativos de difusión masiva que promueva la tolerancia y la no discriminación por motivos religiosos, asimismo la socialización de la cultura, el hecho y el pluralismo religioso
			1.2.2. Crear propuestas que propicien acercamientos con los medios de comunicación, funcionarios públicos, sector educativo, entre otros, con el fin de capacitar y dialogar con sus integrantes sobre el lenguaje y características propias de las entidades religiosas y sus organizaciones, del hecho religioso y la cultura religiosa
			1.2.3. Desarrollar propuestas para la caracterización de la conexidad entre el derecho de libertad religiosa y el derecho a la

			educación conforme a las creencias e identidad religiosa
			1.2.4. Diseñar estrategias de educación continua con Universidades y agencias de Cooperación internacional dirigidas a personas y entidades religiosas y sus organizaciones, servidores públicos y comunidad en general, sobre el derecho de libertad religiosa, su marco normativo, el hecho y la cultura religiosa
			1.2.5. Promover espacios de investigación sobre el hecho, la cultura y pluralismo religioso con Universidades, grupos de investigación y académicos del departamento
			1.2.6. Apoyar la creación de “Escuelas de formadores” sobre el derecho a la Libertad religiosa y de culto, el marco normativo que la regula, la participación ciudadana y el empoderamiento de la labor dirigida a la convivencia social y familiar

			Línea de acción 1.2.7. Apoyar la institucionalización y conmemoración de fechas emblemáticas de libertad religiosa y de culto en el departamento, así como la identificación y promoción de expresiones artísticas y culturales del sector religioso conforme al Decreto 1079 de 2016, así como expresiones artísticas y culturales del sector religioso
		Objetivo 1.3. Apoyar al Ministerio del Interior brindando toda información que contribuya a las modificaciones de instrumentos y normatividad vigente, principalmente en cuanto al reconocimiento de las realidades del departamento en el ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto, su pluralidad y diversidad, así como su incidencia en el orden religioso, social, cultural y educativo	1.3.1. Crear un espacio interinstitucional y de articulación nación – territorio, intersectorial e interreligioso para la presentación, análisis y concertación de información y propuestas que relacionen el derecho de libertad religiosa y de culto con las realidades subregionales y sociales del sector religioso del departamento
			1.3.2. Promover la creación de una ruta que integre el enfoque diferencial en el marco de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Culto

		<p>Objetivo 1.4. Fortalecimiento de la coordinación nación – territorio y la coordinación interinstitucional en la garantía del derecho a la libertad religiosa y de culto</p>	<p>1.4.1. Promover la designación de enlaces territoriales para la interlocución con el Ministerio del Interior sobre los asuntos Religiosos</p> <p>1.4.2. Apoyar la implementación de herramientas diseñadas por el Ministerio del Interior para identificar las problemáticas de las Entidades religiosas y sus organizaciones relacionadas con el ordenamiento territorial.</p> <p>1.4.3. Apoyar la estrategia nacional para prevenir e impedir los ataques al ejercicio del derecho de libertad religiosa y de cultos</p>
		<p>Objetivo 1.5. Crear o fortalecer espacios de participación para el encuentro e interacción interreligioso de las diferentes confesiones y tradiciones religiosas para el logro de objetivos comunes, el fortalecimiento organizativo, el liderazgo democrático y la incidencia en favor de derechos</p>	<p>1.5.1. Crear la Mesa Departamental del Sector Religioso conforme a la Resolución 538 de 2018, como escenario participativo de consulta, interlocución, concertación, apoyo y seguimiento de la implementación de la Política Pública</p> <p>1.5.2. Elaborar un Protocolo de Participación de la Mesa Departamental del Sector Religioso, como mecanismo integral y democrático para la integración, conformación y funcionamiento de la Mesa Departamental del Sector religioso</p>

			1.5.3. Realizar actividades pedagógicas y de formación en participación ciudadana y liderazgo democrático
			1.5.4. Promover una estrategia para la inclusión de las Entidades Religiosas y sus Organizaciones en los espacios de participación relacionados con sus objetivos y servicios de aporte al bien común, la paz y el desarrollo
Eje 2. Paz territorial, perdón, reconciliación y convivencia pacífica	Este eje parte de la necesidad de la reconstrucción del tejido social y del fortalecimiento de las redes de relaciones que promueva la construcción de la paz; la consolidación de espacios y procesos tendientes a la transformación de contextos conflictivos; también del reconocimiento de los espacios de participación ciudadana así como de la amplia experiencia de la sociedad civil en la construcción de la paz desde una perspectiva territorial;	Objetivo 2.1. Promover el reconocimiento y fortalecimiento de la participación y labor realizada por las entidades religiosas y sus organizaciones en espacios de construcción de paz, perdón, reconciliación y convivencia pacífica	2.1.1. Promover estrategias para la capacitación y formación sobre derechos humanos, paz territorial, perdón, reconciliación y convivencia pacífica
			2.1.2. Apoyar estrategias de promoción y acompañamiento en la participación del sector religioso en espacios, procesos y proyectos que propenden por la paz, la reconciliación, la protección y la defensa de los derechos humanos y la convivencia
		Objetivo 2.2. Facilitar propuestas para el acompañamiento a las víctimas en el marco del conflicto armado interno	2.2.1. Promover propuestas para la capacitación y formación a los miembros del sector religioso en los derechos y rutas de las víctimas del conflicto armado interno

	igualmente de las capacidades locales para la transformación de los conflictos que permitan la sostenibilidad de la paz. De ahí que las comunidades, organizaciones y sectores como el religioso, son definitivos para el logro de la paz territorial.		
Eje 3. Cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial e interreligiosa para el aporte al bien común, la paz y el desarrollo sostenible.	Se busca la articulación de apoyos y esfuerzos para la cooperación e implementación de planes, programas y proyectos con agencias de cooperación internacional, actores de la sociedad civil, públicos y privados, que permitan un mayor impacto en el desarrollo sostenible, así como en el aporte al bien común y a la paz. Es así como la cooperación internacional, interinstitucional, intersectorial, e interreligiosa permite complementar los esfuerzos de las diversas entidades en la	Objetivo 3.1. Apoyar la implementación de estrategias para el fortalecimiento de la coordinación temática y territorial de la Cooperación internacional, interinstitucional e interreligiosa, en la contribución a la paz, el perdón y la reconciliación, el bien común y el desarrollo sostenible	3.1.1. Capacitar en cooperación internacional, así como en formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional a miembros de las entidades religiosas y sus organizaciones
			3.1.2. Crear una herramienta para el diseño de un mapa de actores que involucre los ámbitos intersectorial, interinstitucional, interreligioso y territorial que directa o indirectamente se encuentra relacionado con el sector religioso
			3.1.3. Promover la creación de propuestas de interacción para la Cooperación internacional, interinstitucional e interreligiosa en el marco del fortalecimiento del cumplimiento de los objetivos de

	<p>consecución de beneficios en el ámbito social, de paz, de aporte al bien común y ambiental, ratificando también el cumplimiento del principio de eficacia, en donde los diversos actores tienen objetivos e intereses comunes.</p>		<p>desarrollo sostenible y la consecución de la paz territorial</p>
			<p>3.1.4. Apoyar la creación de propuestas para la articulación en la orientación dirigida por el Ministerio del Interior sobre la oferta de cooperación internacional en proyectos de interés de las entidades religiosas y sus organizaciones</p>
			<p>3.1.5. Promover propuestas para la formulación y gestión de proyectos de interés del sector religioso en bancos de proyectos existentes</p>