



MEMORANDO

MEM2021-27870-OAJ-1400

Bogotá D.C. jueves, 16 de diciembre de 2021

PARA: Doctor **Víctor Alejandro Rhenals López**, Director de Asuntos Religiosos.

DE: **Lucía Margarita Soriano Espinel**, Jefe Oficina Asesora Jurídica.

ASUNTO: Concepto aplicación Decreto 1408 del 3 de noviembre de 2021 para entidades religiosas.

Respetado señor Director:

Esta oficina recibió la comunicación referenciada en el asunto, a través de la cual solicitan un concepto jurídico sobre la aplicación Decreto 1408 del 3 de noviembre de 2021 para entidades religiosas, en el sentido de conocer el alcance que tiene la exigencia del carné de vacunación y/o certificado digital en las entidades religiosas.

1. La consulta.

Plantea la misiva allegada la solicitud de un concepto sobre la aplicación del Decreto 1408 del 3 de noviembre de 2021, en el sentido de conocer el alcance que tiene la exigencia del carnet de vacunación y/o certificado digital en las entidades religiosas, *“conforme a las resoluciones números 777 y 1687 de 2021, así como al ABECÉ · CARNÉ DE VACUNACIÓN COMO REQUISITO expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta que las entidades religiosas realizan actividades de culto con un número de miembros que no siempre es el mismo, sino que puede variar, por cuanto hay templos o salones de reunión unos más grandes que otros.”*

Así mismo precisa que para la Dirección de Asuntos Religiosos es importante contar con dicho concepto, toda vez que el Decreto no especifica el sector religioso, y su artículo 2 refiere la exigencia del carné o certificado de vacunación para el ingreso a: *“(i) eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva (...)”*

2. Marco normativo.

El fundamento normativo básico de este concepto es:

- Constitución Política de Colombia, artículo 2 , numeral 4 del artículo 189, y artículos 44 , 45 46 , 49 y 95 , 295 , 303 y 315.
- Ley Estatutaria 1751 de 2015, artículo 5.
- Ley 136 de 1994, artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- Ley 1438 de 2011, artículo 3.
- Ley 1801 de 2016, artículos 198, 201 y 205.
- Decreto 1408 de 2021.

3. Consideraciones.

El Ministerio del Interior, mediante funciones delegatarias, a través del Decreto 1408 del 3 de noviembre de 2021, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público.

En este sentido, el artículo 2 del mencionado decreto, dispone:

“Artículo 2. Exigencia del Carné de Vacunación. Las entidades territoriales deberán adicionar a los protocolos de bioseguridad vigentes, la presentación obligatoria del carné de vacunación contra el Covid-19 o certificado digital de vacunación disponible en el link: mivacuna.sispro.gov.co, en el que se evidencie, como mínimo, el inicio del esquema de vacunación, como requisito de ingreso a: (i) eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva y, (ii) bares, gastrobares, restaurantes, cines, discotecas, lugares de baile, conciertos, casinos, bingos y actividades de ocio, así como escenarios deportivos, parques de diversiones y temáticos, museos, y ferias.

Parágrafo 1. El cumplimiento de las normas aquí dispuestas estará a cargo de los propietarios, administradores u organizadores de eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva y en aquellos lugares antes señalados. En caso de incumplimiento las autoridades competentes adelantarán las acciones correspondientes.

Parágrafo 2. La exigencia del carné de vacunación contra el Covid-19 o certificado digital de vacunación disponible en el link: mivacuna.sispro.gov.co, en el que se evidencie, como mínimo, el inicio del esquema de vacunación, como requisito de ingreso para las actividades aquí dispuestas entrará en vigencia a partir del 16 de noviembre de 2021 para mayores de 18 años y desde el 30 de noviembre de 2021 para mayores de 12 años; se exceptúa de esta medida a la población entre 0 y 12 años.

Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Interior, podrá ampliar esta medida a otras actividades o sectores, de acuerdo con la evolución de la pandemia contra el Covid - 19 Y el avance del Plan Nacional de Vacunación.

Parágrafo 4. El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministerio del Interior, quedan facultados para determinar la fecha desde la cual se realizará la exigencia de carné con esquema de vacunación completo.”

El referido Decreto resulta de múltiples medidas desplegadas por el Gobierno Nacional que, observando los principios del respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general, que cimentan a Colombia como Estado Social de Derecho, han tenido como finalidad legítima garantizar los derechos constitucionales de todos los colombianos.

De conformidad con los mandatos constitucionales, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En el marco de la pandemia que actualmente atraviesa el mundo entero, se han generado multiplicidad de respuestas estatales para atender y mitigar sus efectos; con la finalidad de proteger los derechos colectivos como el de la salud pública. Sin embargo, para ello ha sido necesario que todos los asociados actúen en el marco de la solidaridad, el respeto y la tolerancia hacia el otro.

La Constitución Política de Colombia dispone el deber de toda persona de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. Así como también, radica en cabeza del Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad:

“Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. **Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Negrilla fuera del texto.

Bajo la premisa descrita, con la expedición del Decreto 1408 de 2021, se pone en marcha el principio de corresponsabilidad. La Real Academia Española define la corresponsabilidad como “responsabilidad compartida”. A su vez, define la palabra “responsabilidad” como “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente” (Real Academia Española).

En la Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 11, 49² y 95³, se señala dentro de los llamados deberes constitucionales el de autocuidado y el principio de solidaridad que subyace en las bases fundantes de Colombia como Estado Social De Derecho. Por su parte, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 3º prescribe el principio de corresponsabilidad, describiéndolo así: *“Toda persona debe propender por su autocuidado, por el cuidado de la salud de su familia y de la comunidad, un ambiente sano, el uso racional y adecuado de los recursos el Sistema General de Seguridad Social en Salud y cumplir con los deberes de solidaridad, participación y colaboración. Las instituciones públicas y privadas promoverán la apropiación y el cumplimiento de este principio”*

En este orden de ideas, la corresponsabilidad en materia de salud se fundamenta en el principio de solidaridad, comoquiera que los asociados deberán propender por el cuidado, no solo para sí, sino para las personas más cercanas y para toda la comunidad, lo que implica que todos los asociados tenemos la responsabilidad de salvaguardar la salud de la colectividad.

Quiere significar lo anterior, que la titularidad de los derechos que se pretenden salvaguardar con la expedición del Decreto 1408 de 2021, corresponden a toda la colectividad, por lo cual, responde a una medida necesaria y adecuada para el amparo de derechos fundamentales, como lo son el de la vida y la salud de todos los asociados.

¹ Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

² Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

³ Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes

Con lo anterior, resulta relevante traer a colación lo referido por la Honorable Corte Constitucional⁰, al precisar que los derechos fundamentales no son absolutos, afirmación que resulta concordante con el principio de solidaridad y corresponsabilidad, pues señala la misma Corte que los derechos fundamentales son adecuables a las circunstancias. De ello se infiere que, ante una situación tan particular como la que atraviesa el mundo y Colombia, los derechos fundamentales deberán armonizarse con los principios en que se funda el Estado Colombiano, con la finalidad de responder de manera ágil e inmediata la grave situación calamitosa en materia sanitaria, así como enfrentar los complejos impactos negativos en el orden económico y social.

Es así como el ejercicio de los derechos fundamentales se encuentra restringido por determinadas exigencias propias de la vida en sociedad y más ante los efectos nocivos de la pandemia del coronavirus, puesto que el ordenamiento jurídico consagra limitaciones al ejercicio de todos los derechos, en aras del bien común⁵. En virtud de ello, ante las devastadoras consecuencias generadas con ocasión de la propagación del COVID-19, le corresponde a toda la sociedad, ejercer el deber de solidaridad que impone la Constitución Política para superar la emergencia.

Lo descrito permite deducir que las medidas adoptadas mediante el Decreto 1408 de 2021, se compasan con la imperiosa labor que tiene el Estado Colombiano, de contener la propagación del virus COVID 19, y con el principio de corresponsabilidad y solidaridad que debe predicarse de todos los residentes en el territorio nacional, para contener la pérdida de vidas humanas y amenorar los incalculables daños sociales y económicos que la pandemia global ha generado.

La Honorable Corte Constitucional, en el control de constitucionalidad que efectuó al Decreto 417 de 2020, “*por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*”⁶, definió la situación de la pandemia COVID 19, como una grave calamidad pública de origen sanitario y epidemiológico que obliga a adoptar medidas que permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, destacando que, para el mantenimiento de la propia vida, el Estado Colombiano debió adoptar medidas como el distanciamiento social e incluso el confinamiento de la población. Describe la Corte:

“Esencialmente se está ante una grave calamidad pública de origen sanitario y epidemiológico como lo reconoce el decreto declaratorio, al poner en riesgo la salud, vida y seguridad de las personas, situación que algunos especialistas y científicos en

⁰ Sentencia C-045/1996. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. “Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. **Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos**, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la Carta Política señala que ni aún en los estados de excepción se “suspenden” los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, éste queda o violado o suspendido.”

⁵ Rojas Sánchez, et al. (1996), p. 149

⁶ Sentencia C-145 de 2020 Corte Constitucional.

principio atribuyen a causas naturales y biológica y/o procesos ambientales y de base zoonótica, que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones económicas y sociales en todo el país y ha sido responsable de un elevado y veloz crecimiento de contagio y una alta tasa de mortalidad, único en su clase y de gravedad en lo que va corrido de la vida republicana de Colombia, como se ha podido verificar a través medios probatorios recaudados. Así las cosas, ante una declaratoria de emergencia económica y social por grave calamidad pública, visto el contexto del decreto y a partir de una interpretación armónica y coherente, las medidas de desarrollo legislativo deben estar guiadas necesariamente por la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Los riesgos para el mantenimiento de la propia vida son evidentes, imponiéndose restricciones de variado orden como el distanciamiento social, el confinamiento de la población y la cuarentena, entre otros, que comportan la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, y con ello la paralización de buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, quienes ven reducidos o suprimidos sus ingresos, pero asimismo, impactándose el crecimiento económico del país. No se duda que los efectos del COVID-19 en la economía y la sociedad comportan un carácter de imprevistos y extraordinarios.”

Significa lo descrito que, ante la evidente situación de calamidad pública de origen sanitario y epidemiológico de origen extraordinario que aún no ha finiquitado, se hace imperiosa la necesidad de continuar adoptando medidas por parte del gobierno colombiano que permitan conjurar la crisis.

Así las cosas, con respecto a la aplicación de este decreto a las actividades que desarrollan las entidades religiosas, es necesario señalar que:

El Decreto 1408 de 2021, en virtud de lo aquí señalado, surge como una medida para la protección del derecho a la salud de los ciudadanos, cobijado por la facultad del Presidente de la República de conservar el orden público en el territorio nacional, fundado en que los derechos fundamentales no tienen la connotación de absolutos y las limitaciones que jurisprudencialmente han sido decantadas para el derecho a la libre circulación, cuando se pretenda, como en el caso que nos asiste, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

Y en este orden de ideas, se advierte que el fundamento del Decreto 1408 de 2021, denota la prevalencia del interés común como principio rector de las normas superiores, en aras de garantizar derechos colectivos en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19 decretada por el Ministerio de Salud.

En tal sentido, la exigencia del carné o certificado digital de vacunación en los eventos señalados en la norma, se engloba bajo la finalidad constitucional de garantizar el goce de los derechos colectivos, de preservar la salud y la vida, y evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

Bajo este escenario, con ocasión a la pandemia por COVID- 19 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 2020 declaró la emergencia sanitaria, medida que ha sido prorrogada por las Resoluciones No. 844, 1462, 2230 de 2020 y 222, 738 y 1315 de 2021, vigente hasta el 30 de noviembre de la presente anualidad.

Mediante el Decreto 109 de 2021, modificado por los Decretos 404, 466, 630 y 744 de 2021, se adoptó el Plan Nacional de Vacunación, resultado del cual se ha evidenciado que la vacunación contra COVID-19 ha sido una medida efectiva y segura reduciendo la mortalidad y la incidencia de casos graves, así como la mayoría de la carga de la mortalidad y en consecuencia la presión en el sistema de salud.

En este contexto, con la Resolución No. 777 de 2021, modificada por la Resolución No. 1687 de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social actualizó el protocolo general de bioseguridad, fundamentado en normas de autocuidado, adoptando para ello los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado, dentro de las que se encuentra que los alcaldes distritales y municipales podrán autorizar aforos de hasta el 100%, según el ciclo en que se encuentre cada entidad territorial, en aquellos lugares o eventos masivos públicos o privados en los cuales se exija, como requisito para su ingreso, la presentación por parte de todos los asistentes y participantes del carné de vacunación o certificado digital de vacunación, en el que se evidencie, como mínimo, el inicio del esquema.

Como puede observarse de las precitadas disposiciones en materia de bioseguridad y aforos autorizados, y de manera particular, la presentación obligatoria del carné de vacunación contra el Covid-19 o certificado digital de vacunación, dicha medida es aplicable *“como requisito de ingreso a: (i) eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva (...)”* que cubija aquellos eventos de carácter religioso en los términos de asistencia masiva señalados.

El artículo 19 de la Constitución Política, garantiza la libertad de cultos, y en tal sentido señala que toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

De conformidad con lo anterior, con relación a las entidades religiosas, para aquellas actividades que ejecuten en desarrollo de su objeto principal amparado en el artículo 19 Superior que impliquen asistencia masiva, aplican las medidas de bioseguridad señaladas, y la obligatoriedad de presentar el carné o certificado digital de vacunación.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que algunas entidades religiosas desarrollan actividades sociales, las cuales se encuentran reguladas por el Decreto-Ley 2150 de 1995, toda vez que estas actividades las desarrollan a través de sus organizaciones sociales, llámense fundaciones, asociaciones (...), corporaciones, es decir entidades sin ánimo de lucro, igualmente, en tratándose de asistencias masivas, deberá aplicarse lo dispuesto en el Decreto 1408 de 2021.

Por último, debe tenerse presente que, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 1408 de 2021, las instrucciones y órdenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 deben ser previamente justificadas y comunicadas al Ministerio del Interior, y deberán ser autorizadas por esta entidad.

4. Conclusiones.

Con base en las consideraciones precedentes, esta oficina concluye que el Decreto 1408 de 2021, surge como una respuesta estatal para mitigar los efectos nocivos de la

pandemia generada por el COVID 19 en el marco de la emergencia sanitaria, con la finalidad de proteger la salud y la vida, prevaleciendo el principio constitucional del interés general.

Las disposiciones en materia de bioseguridad, contenidas en la Resolución No. 777 de 2021, modificada por la Resolución No. 1687 de 2021 y, particularmente la presentación obligatoria del carné de vacunación contra el Covid-19 o certificado digital de vacunación, establecida en el Decreto 1408 de 2021, “*como requisito de ingreso a: (i) eventos presenciales de carácter público o privado que impliquen asistencia masiva (...)*” aplica a los eventos de carácter religioso en los términos de asistencia masiva señalados.

Por lo anterior, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 1408 de 2021, la presentación del carné o certificado de vacunación no se exige para la práctica del culto o ceremonia amparados en la libertad religiosa. No obstante, en caso de que se realicen eventos que impliquen aglomeración y revistan las características para las cuales se hace exigible, en tal caso sí procede el requisito.

Así las cosas, y considerando las inquietudes por usted expresadas, de manera respetuosa se recomienda informar mediante circular a las entidades religiosas la aplicación de las medidas de bioseguridad señaladas, y de manera particular la exigencia del carné o certificado de vacunación, en los términos dispuestos por el Decreto 1408.

5. Naturaleza del concepto.

Esta consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), subrogado por el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

LUCÍA MARGARITA SORIANO ESPINEL
Jefe Oficina Asesora Jurídica



Documento emitido por el Ministerio del Interior. Verifique su autenticidad en:
<https://compromisos.mininterior.gov.co/consulta/?ID=vC626BjbApQeGttQ7bjkaQ==>

Anexo: Propuesta Circular Externa Decreto 1408 de 3 de noviembre de 2021.

Elaboró: Marion Eloísa Vásquez, Abogada Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Jeannette Patricia Muñoz Nieto, Profesional Especializado OAJ
Revisó: Life Armando Delgado Mendoza, Coordinador del Grupo de Actuaciones Administrativas
Aprobó: Lucía Margarita Soriano, Jefe Oficina Asesora Jurídica

MEM2021-23631 de 4 de noviembre de 2021

TRD-1400.1402.16.74