



POLÍTICA PÚBLICA
LIBERTAD
RELIGIOSA
2024

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA

An aerial photograph of a wide river flowing through a valley. The river is light brown, possibly due to sediment. The surrounding hills are covered in dense green vegetation. The sky is overcast with soft, grey clouds. The text 'CONTRALORÍA GENERAL DE ANTIOQUIA' is overlaid in the center, with a horizontal bar below it that transitions from dark green to yellow.

CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

“LIBERTAD RELIGIOSA”

Ordenanza N°08 del 11 de mayo de 2021

Ejecutor de la política publica:
Secretaría de Seguridad, Justicia y Paz

Vigencia evaluada: 2024

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González

Supervisor: Yonny Sebastián Marín

Evaluador: Alejandro Palacio Sánchez

Antecedentes de la Política Pública

En Colombia, la construcción de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Culto se remonta al año 2014, cuando se inició la fase de alistamiento de la política nacional. Este proceso se estructuró sobre cinco ejes fundamentales: la libertad religiosa y de culto en todos sus ámbitos, la educación y formación confesional, la participación ciudadana e incidencia social, la paz con enfoque territorial y la cooperación internacional interreligiosa para el desarrollo. Estos ejes sentaron las bases para reconocer el papel de las comunidades religiosas en la construcción social, el fortalecimiento de la democracia participativa y el aporte a los objetivos de desarrollo del país.

En el departamento de Antioquia, la adopción de esta política inició con la expedición de la Ordenanza 037 de 2020, que creó el Comité Departamental de Asuntos Religiosos y de Culto. Dicho comité fue liderado en su secretaría técnica por la Dirección de Derechos Humanos y Paz de la Gobernación y tuvo como propósito articular y socializar la política con las comunidades religiosas del territorio. Para ello, se desarrollaron nueve mesas de trabajo en las distintas subregiones, lo que permitió recoger las principales necesidades y aportes de los actores religiosos y consolidar un diálogo territorial previo a su formalización.

Fruto de este proceso participativo, en 2021 se promulgó la Ordenanza 08, mediante la cual Antioquia adoptó oficialmente la Política Pública Nacional de Libertad Religiosa y de Culto, ajustándola al contexto departamental. Esta ordenanza consolidó un marco jurídico y de gestión propio que reconoció a las comunidades religiosas como actores estratégicos en la promoción de la convivencia pacífica, la no discriminación y la inclusión social. Asimismo, estableció instancias como el Comité Departamental y los Comités Municipales de Libertad Religiosa, concebidos como escenarios de coordinación, planeación y participación activa.

Observaciones:

1. El certificado de la ejecución presupuestal emitido por la Secretaría de Hacienda presenta la información por proyectos y no por indicador como lo solicita la Contraloría General de Antioquia, lo que impide cotejar y validar la información financiera de la vigencia 2024 con la financiación reportada por el sujeto de control.
2. El ejecutor de la política no realizó la rendición de los documentos que soporten y realicen la efectiva validación de:-Procesos de evaluación a la ejecución de la política pública.
3. En la construcción de la cadena de valor se identificó que no están adecuadamente definidas las actividades. Algunos elementos registrados como actividades tales como asesorías técnicas, proyectos cofinanciados, foros académicos, corresponden a productos.
4. No fue posible calcular la eficiencia ni la ejecución presupuestal, dado que no se suministró información sobre la apropiación y obligación presupuestal por indicador de la vigencia 2024, lo cual impide establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera óptima frente a los productos generados.
5. En articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social, si bien la ordenanza hace referencia a la implementación de protocolos de atención, en la ejecución no se ha consolidado un protocolo y ruta de atención de acompañamiento al Sector Interreligioso ante amenazas y vulneraciones por motivo de la Religión y las creencias, lo que limita su impacto en resultados sostenibles.
6. De acuerdo con la ordenanza 08 de 2021, la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos aplica en todo el Departamento de Antioquia, lo cual contradice lo rendido en la hoja 4.1. Territorial, donde se indica que solo hubo intervenciones en 5 de 125 municipios del departamento de Antioquia.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ejecución	96%
Focalización de la población beneficiada	100%
Pertinencia y utilidad de la política	95%
Cobertura poblacional neta	18,92%
Eficacia acumulada promedio	25,66%
Eficiencia acumulada promedio	No evaluado
Efectividad acumulada promedio	62,5
Ejecución financiera acumulada	No evaluado

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Identificación la política pública

Nombre de la política	Libertad Religiosa
Ordenanza que la rige	Ord_08_11_mayo_2021

1-2. Sectores y programas que desarrolla la política pública

Sector	Programa
Sector_12_Justicia_y_Derecho	Promoción al acceso a la justicia
Sector_45_Gobierno_territorial	Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos

1-3. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas / Componente
Identidad religiosa	Diversidad de Creencias religiosas	Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos
Institucionalidad religiosa	Legalidad	Participación e inclusión social
Derechos humanos	Equidad	Educación
	Participación	Paz con enfoque territorial
	Corresponsabilidad	Cooperación internacional e interreligiosa
	Articulación	
	Autonomía e inmunidad de coacción	
	Publicidad	

1-4. Factores determinados por la política

Tipo	Descripción
Entrega en especie	Proyectos cofinanciados para el desarrollo de programas sociales en el marco de la Garantía del Derecho a la Libertad Religiosa.

1-5. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	Promocional
Naturaleza de la Política Publica	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	Política redistributiva
Elaboración	Participativa
Planificación	De reacción
Grado de Innovación	Sin grado de innovación

1-6. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	SÍ
Incluye proceso de participación previos a la formulación	SÍ
Define conceptos básicos	SÍ
Define un órgano responsable de la ejecución	SÍ
Define los actores de la política	SÍ
Define un órgano consultivo y asesor	SÍ
Define instrumentos específicos	SÍ
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	SÍ
Define enfoques	SÍ
Define principios	SÍ
Define ODS	SÍ
Determina financiación pública	SÍ
Define mecanismo para la rendición de cuentas	SÍ
Define el mecanismo para la participación ciudadana	SÍ
Define mecanismos de divulgación de la política	SÍ
Define ámbito de aplicación	SÍ
Define objetivo general	SÍ
Define objetivos específicos	SÍ
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	SÍ
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	SÍ
Define indicadores de evaluación	SÍ

Resultado ejecutor: **96%**

De las conclusiones, se resalta:

- La política pública de Libertad Religiosa y de Cultos se fundamenta en los enfoques de identidad religiosa, institucionalidad y derechos humanos para la promoción de la diversidad de creencias y la protección de este derecho. Así mismo, la ordenanza plantea principios de diversidad de creencias religiosas, legalidad, equidad, participación, corresponsabilidad, articulación, autonomía y publicidad que reflejan la construcción de un esquema plural, incluyente y respetuoso de la libertad de cultos.
- El ente ejecutor reportó entregas en especie mediante proyectos cofinanciados para el desarrollo de programas sociales en el marco de la Garantía del Derecho a la Libertad Religiosa, contribuyendo a la cohesión social y atención de comunidades vulnerables.
- La Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos se clasifica como una política promocional, dado que promueve acciones para fortalecer el sector religioso, se considera facilitadora, ya que, facilita la planeación mediante herramientas de articulación institucional y redistributiva, pues canaliza beneficios y apoyos hacia distintos programas sociales que impactan a comunidades religiosas en el departamento.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	El problema principal evidenciado, es la falta de conocimiento técnico y jurídico en las diferentes esferas del poder público, lo cual ha tenido como consecuencia un amplio rezago en la falta de protección y promoción de la Libertad Religiosa, generando como consecuencia, falta de participación ciudadana, vulneraciones individuales y colectivas por acción u omisión. Por otra parte, la falta de conocimiento genera ausencia del sector en la toma de decisiones estratégicas a nivel territorial.	En el Departamento de Antioquia trascurrieron 30 años, sin el reconocimiento de la Libertad Religiosa plasmada en el artículo 19 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 133 de 1994. Hasta el año 2021 Antioquia no contaba con una herramienta jurídica para la promoción y garantía de este derecho fundamental, además se pasó por alto los indicadores de Libertad Religiosa incluidos en varios planes de desarrollo nacional.
PD* 2020-2023 (anterior)	Falta de promoción en la garantía del Derecho de Libertad Religiosa y de Culto en instancias de participación ciudadana, baja participación del sector religioso por falta de promoción y divulgación de las normas técnicas y jurídicas en Libertad Religiosa.	Baja promoción en la garantía del Derecho de Libertad Religiosa y de Culto, falta de visibilización y participación del sector religioso en las decisiones estratégicas. Ausencia de articulación del sector religioso con la administración pública a nivel departamental y municipal.
PD* 2024-2027 (vigente)	Falta de acciones orientadas a fomentar el diálogo interreligioso y multitemático, a nivel departamental y municipal, falta de estrategias para la garantía de una participación activa entre el sector público y las entidades religiosas.	Comités municipales de Libertad Religiosa inactivos, falta de planes de acción, falta de implementación y ejecución de las políticas públicas municipales de Libertad Religiosa en Antioquia.

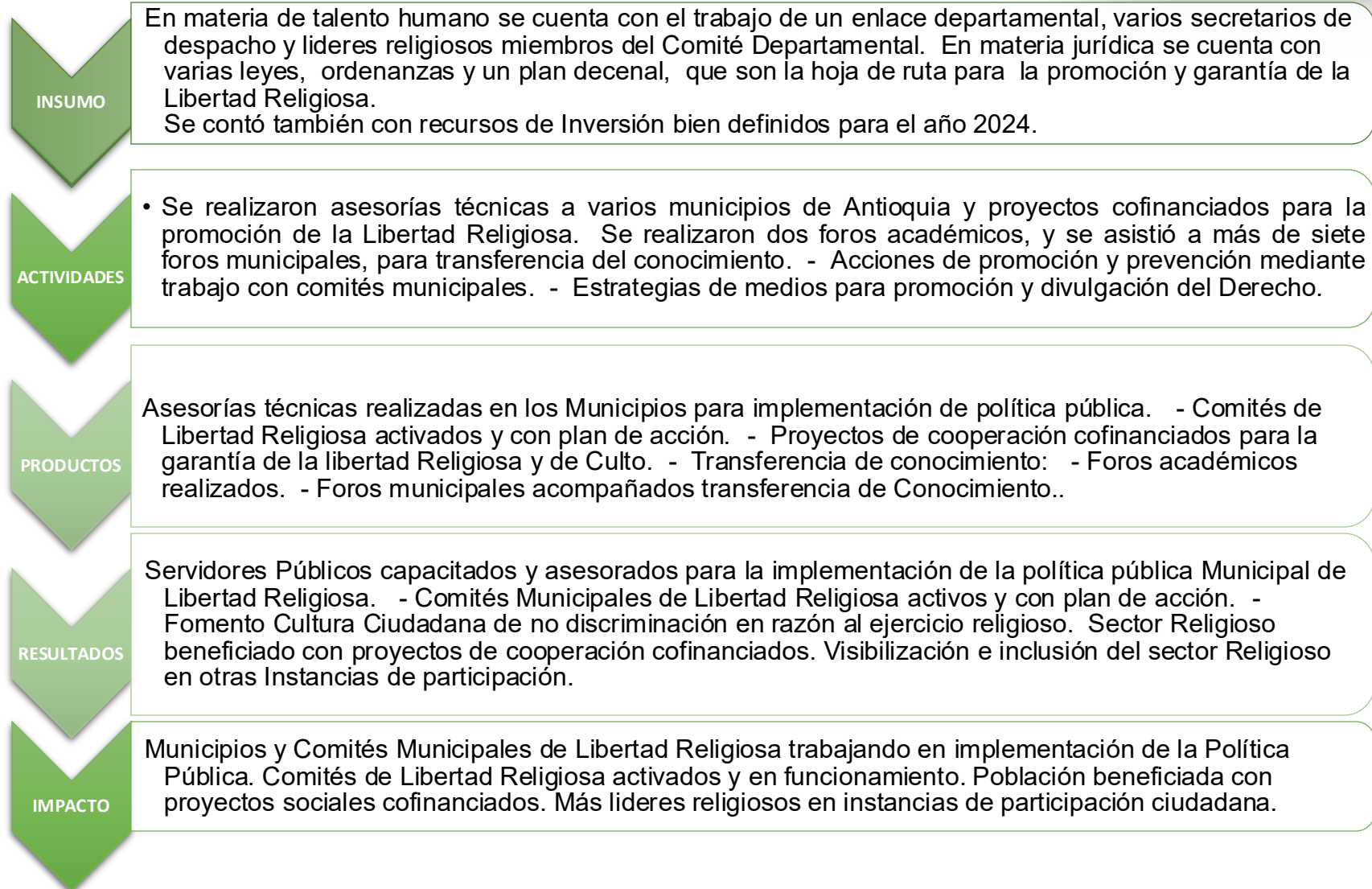
2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma	Descripción
Tratado internacional	<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).</i>	Artículo 18. "Toda persona tiene derecho a la Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Puede expresarlo de manera individual colectiva.
Artículo constitucional	<i>Artículo 18 de la Constitución Política de Colombia</i>	Se garantiza la libertad de conciencia, nadie será molestado en razón a sus convicciones o creencias, no compelido a revelarlas.
Artículo constitucional	<i>Artículo 19 de la Constitución Política de Colombia.</i>	Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión, individual o colectivamente, Todas las confesiones son igualmente libres ante la Ley.
Ley	<i>Ley Estatutaria 133 de 1994</i>	Garantiza el derecho de Libertad Religiosa y de Culto, desarrolla el artículo 19 de la C.P. y el bloque de Constitucionalidad para los Tratados Internacionales.
Decreto	<i>Decreto 437 de 2018</i>	Por medio del cual se adoptó la Política Pública Nacional de Libertad Religiosa y de Culto en Colombia.
Decreto	<i>1079 de 2016</i>	Por medio del cual se declaró el día 4 de julio, como el día nacional de la Libertad Religiosa y de Culto en Colombia.
CONPES	<i>CONPES 3918</i>	Definió la estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la importancia de promover alianzas con el sector privado.
Ordenanza	<i>35 de 2020</i>	Por medio de la cual se incluye al sector religioso en el Consejo Departamental de Planeación.
Ordenanza	<i>37 de 2020</i>	Por medio de la cual se crea el Comité Departamental de Asuntos Religiosos y de Culto en el Departamento de Antioquia.
Ordenanza	<i>08 de 2021</i>	Por medio de la cual se adopta la Política Pública Nacional de Libertad Religiosa y de Cultos en el Departamento de Antioquia.

2-3. Actores de la política

Actor	Rol	Papel que desempeña
Administración departamental	Ejecutor	Gestiona y ejecuta recursos para dar solución al problema público, ejecuta acciones del cumplimiento del plan decenal y hace seguimiento a la Política Pública de Libertad Religiosa.
Asamblea departamental	Cooperante	Desarrolla acciones de control político y es parte de la implementación de la Política Pública, a través de quienes conforman el Comité Departamental.
Administraciones municipales	Cooperante	Los municipios adoptan la Política Pública Departamental y se articulan con la Gobernación para dar cumplimiento al plan decenal 2021-2031, en esta materia.
Sociedad civil	Beneficiario	La Política Pública como máximo instrumento de promoción y garantía de no discriminación e igualdad ante la Ley para el ejercicio religioso.
Academia	Cooperante	Las Universidades son invitadas al comité departamental con voz y sin voto para hacer sus aportes en materia de investigación y transferencia de conocimiento.
Organismo internacional	Cooperante	El PUND, generó un documento de caracterización del sector religioso en Colombia, con miras a visibilizar los aportes sociales del sector religioso a los ODS.
Organización no gubernamental	Cooperante	Las organizaciones sociales de las entidades religiosas reciben apoyo mediante el desarrollo de acciones transversales del plan decenal 2021-2031.

2-4. Cadena de valor



2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Líderes religiosos y Población Civil	Comités Municipales de Libertad Religiosa	21	21	Comités de Libertad Religiosa para la implementación de política Pública	100,0%
Grupos poblacionales de especial protección	Proyectos de Cooperación Cofinanciados para la garantía de la Libertad Religiosa	16	16	Proyectos de cooperación para el desarrollo social	100,0%
	Suma	37	37	Total	100,0%

De las conclusiones, se resalta:

- La política cuenta con actores claramente definidos, entre ellos la Gobernación de Antioquia, la Asamblea Departamental, las administraciones municipales, la academia, organismos internacionales y la sociedad civil. De esta forma, cada uno cumple un rol estratégico en la gestión, promoción y control, cuya ausencia o ineficiencia podría afectar de manera directa la eficacia de la política y su impacto social.
- Se evidenció que la focalización alcanzó un cumplimiento del 100% en los dos tipos de población definidos. Los líderes religiosos y población civil fueron atendidos mediante los Comités Municipales de Libertad Religiosa, con una población de referencia y objetivo de 21. De igual forma, los grupos poblacionales de especial protección se atendieron a través de proyectos de cooperación cofinanciados, con una población de referencia y objetivo de 16.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Población beneficiada

Tipo de población	Población programada	Población beneficiada en la vigencia			
		2024	2025	2026	2027
Líderes religiosos y Población Civil	21	4	-	-	-
Grupos poblacionales de especial protección	16	3	-	-	-
Total	37	7	-	-	-

3-2. Cobertura poblacional

	Cobertura bruta				Cobertura neta			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
	19,0%	-	-	-	19,0%	-	-	-
	18,8%	-	-	-	18,8%	-	-	-
Cobertura Total	18,92%	-	-	-	18,92%	-	-	-

3-3. Actividades específicas de la Ordenanza

#	Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
1	Artículo 9	Implementación de estrategias para identificar problemáticas de entidades religiosas y formular recomendaciones y acompañamiento para su solución con entidades territoriales competentes.	Ejecutado: operativo	Mediante la asistencia técnica se trabaja con los comités municipales liderados por las alcaldías, se hace un diagnóstico, se activa o conforma el comité y se formula el plan de acción municipal.
2	Artículo 9	Realizar inventario de escenarios de participación existentes en el Departamento para garantizar su inclusión y nombramiento	Ejecutado: operativo	Se cuenta con inventario, en 2024 se incluyó a tres líderes en instancias departamentales de Paz y Participación ciudadana
3	Artículo 9	Diseño y puesta en funcionamiento de un protocolo y ruta de atención de acompañamiento al Sector Interreligioso ante amenazas y vulneraciones por motivo de la Religión y las creencias	En ejecución	Actualmente se encuentra en revisión la modificación al Decreto 192 de 2018, que es la Ruta de Atención para líderes y defensores de Derechos Humanos, con el fin de Incluir al sector religioso.
4	Artículo 11	Conformación y operativización del Comité departamental de asuntos religiosos y de cultos	Ejecutado: operativo	El Comité Departamental de Libertad Religiosa se encuentra activo y sesiona de manera ordinaria 4 veces al año, de manera extraordinaria cuando se solicite.
5	Artículo 15	Elaboración y adopción del plan de acción anual de acuerdo con la batería de indicadores del Plan Decenal de Libertad Religiosa y de cultos 2021 - 2031	Ejecutado: operativo	Cada año se construye y se aprueba por parte del comité el plan de acción anual basado en el artículo 15 de la Ordenanza 08 de 2021 (plan decenal)

Tabla 3-8. Ejecución financiera

#	Indicador de producto	Ejecución presupuestal anual (%)				Ejecución presupuestal acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Comités de libertad religiosa y de cultos fortalecidos	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Proyectos cofinanciados para el desarrollo de programas sociales en el marco de la garantía del derecho a la libertad religiosa	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		-	-	-	-	-	-	-	-

De las conclusiones, se resalta:

- El nivel de cobertura bruta y neta alcanzado es del 18,92%, dado que la población objetivo y la programada corresponden al mismo valor.
- En términos de eficacia, los indicadores de producto muestran un cumplimiento del 100% para la vigencia 2024, reflejado en la consolidación de comités municipales activos y la cofinanciación de proyectos sociales.
- No fue posible calcular la eficiencia ni la ejecución presupuestal, dado que no se suministró información sobre la apropiación y obligación presupuestal por indicador, lo cual impide establecer si los recursos asignados fueron utilizados de manera óptima frente a los productos generados.

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad	5
	2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	
	3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación	
	4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	
	5. 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.	
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	1. Desde el objetivo general	5
	2. Desde los objetivos específicos	
	3. Desde las líneas de acción	
	4. Desde los principios o enfoques	
	5. Desde la concepción del problema público	
3. ¿La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo?		5
4. ¿La política cuenta con inversión de recursos públicos?		5
5. ¿Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional?		5
6. ¿La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos?		5
7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.		5
8. ¿Existe participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución?		5

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	1. Fin de la pobreza	5
	2. Hambre cero	
	3. Salud y bienestar	
	4. Educación de calidad	
	5. Igualdad de género	
	6. Agua limpia y saneamiento	
	7. Energía asequible y no contaminante	
	8. Trabajo decente y crecimiento económico	
	9. Industria, innovación e infraestructura	
	10. Reducción de las desigualdades	
	11. Ciudades y comunidades sostenibles	
	12. Producción y consumo responsables	
	13. Acción por el clima	
	14. Vida submarina	
	15. Vida de ecosistemas terrestres	
	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	
	17. Alianzas para lograr los objetivos	
10. ¿La política se articula con los DDHH?		5
11. Articula o implementa estrategias que garantiza la Inclusión y la Igualdad de Género, la protección de las personas frente a la discriminación promueve la equidad, la diversidad y el respeto por la identidad o fomenta un enfoque incluyente que asegura el acceso a derechos y oportunidades en condiciones de igualdad.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		3,75
13. ¿El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo?		5
14. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		3,75
15. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		3,75

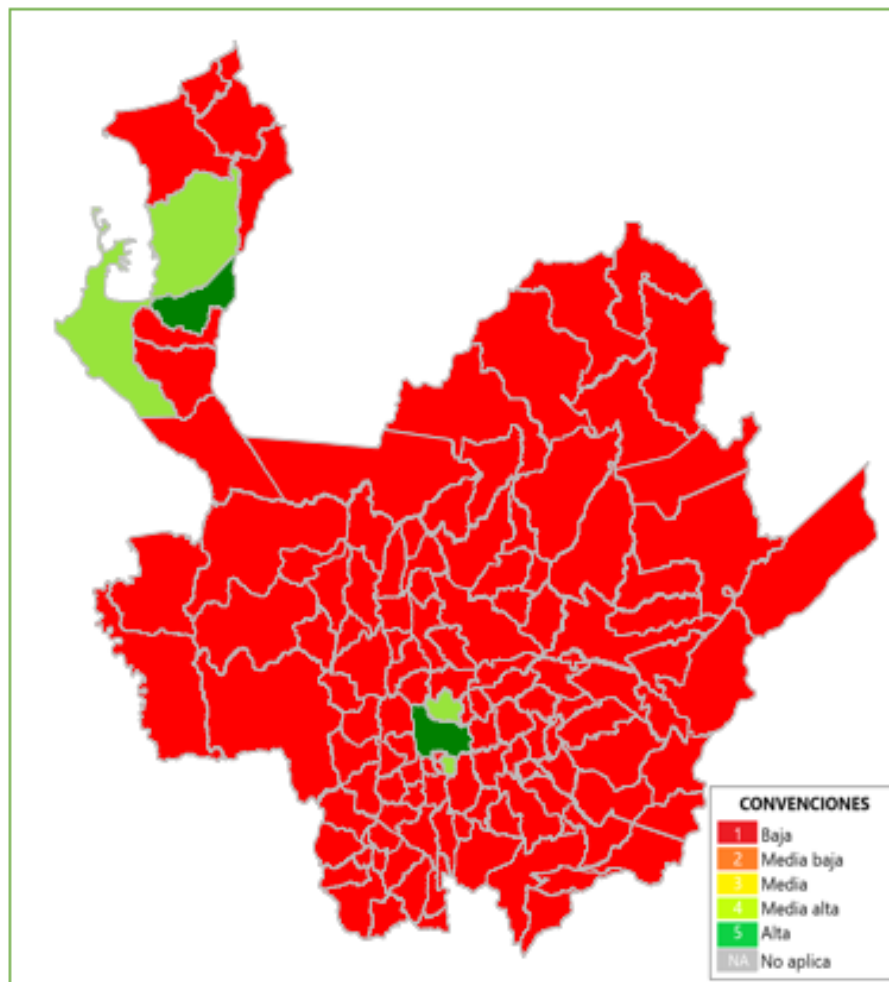
Resultado pertinencia: **95%**

De las conclusiones, se resalta:

- La Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado al garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de conciencia, de cultos y de creencias, promover la convivencia pacífica y la no discriminación, así como fortalecer la participación ciudadana a través de comités departamentales y municipales.
- La política de Libertad Religiosa y de Cultos muestra articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible al contribuir a seis ODS, entre ellos fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, trabajo decente y paz, justicia e instituciones sólidas.
- Existe un ente responsable claramente definido como lo es la Secretaría de Seguridad, Justicia y Paz y organismos de coordinación activos como el Comité Departamental y comités municipales, que garantizan la gestión y el seguimiento a la política.
- La participación comunitaria se evidencia en la formulación y ejecución de la política mediante mesas de trabajo territoriales, encuentros metropolitanos, comités municipales y espacios de rendición de cuentas, lo que asegura inclusión y control ciudadano.
- En articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social, si bien la ordenanza hace referencia a la implementación de protocolos de atención, en la ejecución no se ha consolidado un protocolo y ruta de atención de acompañamiento al Sector Interreligioso ante amenazas y vulneraciones por motivo de la Religión y las creencias, lo que limita su impacto en resultados sostenibles.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Dentro de los aspectos que impactan del mapa de calor, se encuentran los siguientes:



Elaboración propia con base en información rendido por sujeto de control (2025)

De las conclusiones, se resalta:

- Se identificó que 120 de 125 municipios, (96%), se ubican en la categoría de calificación baja al no presentar intervenciones; 3 municipios (2,4%) tuvieron calificación media alta al ejecutar una o dos actividades de asesoría o evento/capacitación, mientras que 2 municipios (1,60%) obtuvo una calificación de alta, al desarrollar de manera integral asesorías, capacitaciones y proyectos cofinanciados.
- De acuerdo con la ordenanza 08 de 2021, la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos aplica en todo el Departamento de Antioquia, lo cual contradice lo rendido en la hoja 4.1. Territorial, donde se indica que solo hubo intervenciones en 5 de 125 municipios del departamento de Antioquia.

CATEGORÍA	TOTAL, DE MUNICIPIOS
BAJA	120
MEDIA BAJA	0
MEDIA	0
MEDIA ALTA	3
ALTA	2
TOTAL	125

Si quieres conocer más del proceso de evaluación de esta

Política Pública, ingresa a:

[https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/
ordenanzas/](https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/ordenanzas/)

A blurred background image of a modern office space. Several people are seated at long white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with a grid of fluorescent lights and large windows on the right side. A green plant is visible on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias