

DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN PERÚ “Aciertos y desaciertos en materia normativa”

Carol Villanueva Anticona¹

I. Contexto actual

Perú, por razones históricas es un país muy influenciado por la religión y en especial por el credo católico. Según el undécimo censo de población y el sexto de vivienda, realizados en nuestro país en el año 2007², de un total de 20 850 502 habitantes mayores de doce años de edad, 16 956 722 personas respondieron ser católicas, 2 606 055 cristianas o evangélicas (según la terminología del censo), 679 291 señalaron tener otra religión y 608 434 respondieron que ninguna. Esto hace que más del 97% de la población peruana mayor de doce años declare tener elegida una religión y más del 81% se decante por la católica.

Esta realidad se refleja jurídicamente en la consagración del derecho a la libertad de religión³ como uno de los primeros derechos fundamentales previstos en la Constitución Política del Perú⁴.

II. Tratamiento legislativo

La Constitución Peruana de 1993 nació en un contexto político poco favorable para el desarrollo democrático de su contenido, especialmente en materia de protección de los derechos humanos, no obstante ha demostrado su fortaleza y aplicabilidad. Para este efecto, ha sido especialmente importante el trabajo de interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional Peruano.

Cabe señalar que en diciembre de 2010 se publicó la Ley No. 29635 – Ley de Libertad Religiosa, la misma que fue reglamentada mediante Decreto Supremo No. 010-2011-JUS, de fecha 26 de julio de 2011. En general, tanto la Ley como el Reglamento tratan

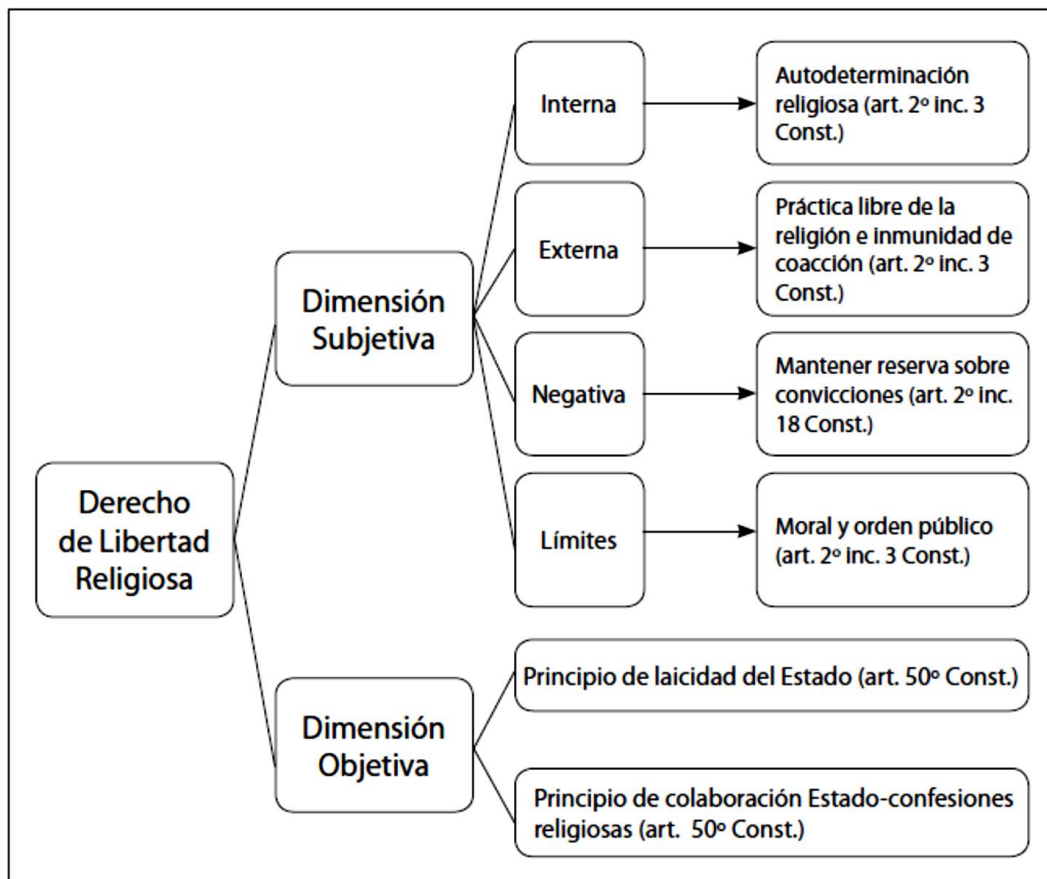
¹ Abogada Asociada en De la Flor, García Montufar, Arata & Asociados, Abogados.

² <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

³ El numeral 3) del artículo 2° de la Constitución señala que toda persona tiene derecho a “la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público”.

⁴ Numeral 3 de su artículo 2.4

sobre dos temas principales dentro del derecho a la libertad religiosa como derecho fundamental y constitucionalmente reconocido y que atañen a ambas dimensiones de la libertad religiosa: individual y colectiva.



Dimensiones del Derecho a la Libertad Religiosa según interpretación del Tribunal Constitucional⁵

a) Dimensión Subjetiva o Individual

En el inciso 3) del artículo 2º, la Constitución entra de lleno en el derecho fundamental de libertad religiosa, reconociéndolo en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho: (...) A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias (...) El ejercicio público de todas las

⁵ Tribunal Constitucional – Centro de Estudios Constitucionales. “El derecho fundamental de libertad religiosa: jurisprudencia y doctrina constitucional”. Primera Edición. Lima, 2014. Pág. 29.

confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público”.

La Constitución reconoce la libertad religiosa juntamente con la *libertad de conciencia* y, a reglón seguido, señala también a la *libertad de pensamiento*, esta última en sentido negativo, al señalar que “*no hay persecución por razón de ideas*”. De esta forma, la Constitución consagra juntos estos tres derechos, tal como lo hacen otros textos sobre derechos humanos ya mencionados, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 18), conforme a la cual: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión*”.

En su **dimensión subjetiva interna**, la libertad religiosa “supone la capacidad de toda persona para auto determinarse de acuerdo con sus convicciones y creencias en el plano de la fe religiosa”⁶.

En su **dimensión subjetiva externa**, involucra la libertad para “la práctica de la religión en todas sus manifestaciones, individuales o colectivas, tanto públicas como privadas, con libertad para su enseñanza, culto, observancia y cambio de religión”, siempre que no se “ofenda la moral ni altere el orden público” (artículo 2, inciso 3, de la Constitución). Puede apreciarse que, en la dimensión subjetiva externa, el TC sigue a la Declaración Universal de Derechos Humanos que, en el referido artículo 18, menciona que la manifestación de la libertad religiosa puede darse, pública o privadamente, a través de “la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

La dimensión subjetiva externa genera el *principio de inmunidad de coacción*, conforme al cual, según el Tribunal Constitucional, “*ninguna persona puede ser obligada a actuar contra sus creencias religiosas; es decir, que no podrá ser obligada o compelida jurídicamente a obrar de manera opuesta a dichas convicciones*”. De otro lado, la dimensión subjetiva externa de la libertad religiosa reconocida por la Constitución (artículo 2, inciso 3), ampara su ejercicio no sólo en forma individual, sino también *asociada* o colectiva. La Constitución sigue aquí también a la Declaración Universal de Derechos Humanos, conforme a la cual la libertad religiosa puede ser ejercida individual o

⁶ STC 6111-2009-PA/TC, fundamento 11.

colectivamente (artículo 18). De esta forma, nuestra ley fundamental reconoce la titularidad del derecho de libertad religiosa de las personas jurídicas; es decir, de las confesiones religiosas, como la Iglesia católica u otras entidades religiosas.

De otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que pueden distinguirse dos aspectos de la libertad religiosa según la protección de este derecho implique la prohibición de una conducta (aspecto negativo) o exija una acción (aspecto positivo). Así, el aspecto negativo *“implica la prohibición de injerencias por parte del Estado o de particulares en la formación y práctica de las creencias o en las actividades que las manifiesten”*. Y el aspecto positivo impone que *“el Estado genere las condiciones mínimas para que el individuo pueda ejercer las potestades que comporta su derecho a la libertad religiosa”*⁷.

b) Dimensión Objetiva o Colectiva

En la dimensión objetiva del ejercicio de la libertad religiosa encontramos a la posibilidad de constituir personas jurídicas y autor reglamentarse internamente.

De acuerdo al artículo 50° de la Constitución, el Estado, además de reconocer la independencia y autonomía de las instituciones religiosas, puede establecer formas de colaboración con las mismas. Es decir, nuestro Estado no es un Estado laico pero tampoco confesional, se trata más bien de un **Estado cooperacionista con las instituciones religiosas debidamente acreditadas**.

De esta manera, para poder suscribir convenios de cooperación con el Estado, las entidades religiosas, además de estar inscritas en el Registro correspondiente, deberán acreditar ofrecer garantías de estabilidad y permanencia por su número de miembros y actividades, así como haber adquirido notorio arraigo con dimensión nacional.

Mención aparte merece el caso de la Iglesia Católica, la misma que en 1980 ya había suscrito con el Estado peruano el Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, el mismo que le reconocía la personería jurídica de derecho público (de igual forma se le reconoce a la Conferencia Episcopal

⁷ STC 6111-2009-PA/TC, fundamento 14; STC 256-2003-HC/TC, fundamento 15.

Peruana, a los Arzobispados, Obispados, Prelaturas y Vicariatos Apostólicos) y establece el régimen de cooperación y colaboración mutua que mantendrán Iglesia Católica y Estado. Cabe señalar que antes de la promulgación de la ley, la Comisión de Constitución del Congreso emitió un Dictamen indicando que sólo en el caso de la Iglesia Católica es posible la obtención de la personería jurídica de derecho público en tanto representa al Estado del Vaticano, no ocurriendo lo mismo con las demás entidades religiosas y es por ello que sólo pueden reconocerles personería jurídica de derecho privado.

III. **Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa y el Registro de Confesiones Religiosas**

La Ley de Libertad Religiosa 29635, vigente desde el 22 de diciembre del 2010, regula en su artículo 13° el denominado Registro de entidades Religiosas, en el cual puede inscribirse de forma voluntaria las entidades religiosas a efectos de que su organización, funciones, atribuciones y representación se rijan por la Ley, por su reglamento y por sus propias normas y estatutos. De no realizarse esta inscripción – señala la ley – las actividades religiosas continúan existiendo jurídicamente como asociaciones civiles.

El Decreto Supremo 012-2011-JUS, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley, establece en su artículo 18° los requisitos para que una entidad religiosa pueda acceder al Registro, entre ellos, el inciso h) dispone lo siguiente:

“Para inscribirse en el Registro de entidades religiosas la institución interesada presentará dirigida a la Dirección Nacional de Justicia suscrita por su representante legal con firma legalizada por notario público, conteniendo:

(...)

mención del número de fieles o adherentes mayores de edad no menores de 10 000.”

A nuestro criterio la exigencia sobre el número de fieles establecida por el Reglamento, afecta el derecho a la libertad religiosa no sólo en su vertiente objetiva o colectiva, sino también en el esfera individual.

Para determinar cuáles son los derechos constitucionales que se afectan con la disposición normativa consagrada en el mencionado inciso h) del artículo 19 del Reglamento, debemos determinar cuáles son las consecuencias que una entidad religiosa esté inscrita en el Registro:

- El artículo 6° de la Ley detalla los derechos colectivos que le corresponden exclusivamente a las entidades religiosas que estén debidamente inscritas en el Registro.

“Son derechos colectivos de las entidades religiosas debidamente inscritas, entre otros, los siguientes:

- a) *Gozar de personería jurídica civil, así como de plena autonomía y libertad en asuntos religiosos, pudiendo establecer sus propias normas de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros, sin perjuicio de los derechos y libertades mencionados en la Constitución Política del Perú.*
- b) *Crear fundaciones y asociaciones para fines religiosos, educacionales y de asistencia social conforme a la legislación nacional.*
- c) *Formar, designar o elegir libremente a sus ministros de culto, dirigentes religiosos y establecer su propia jerarquía, según sus normas internas. La condición de ministro de culto se acredita con documento auténtico expedido por la autoridad competente de la entidad religiosa.*
- d) *Ejercer libremente su ministerio, practicar su culto, celebrar reuniones relacionadas con su religión y establecer lugares de culto con fines religiosos.*
- e) *Divulgar y propagar su propio credo.*
- f) *Solicitar, recibir y otorgar todo tipo de contribuciones voluntarias.*
- g) *Mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras entidades religiosas, sea en territorio nacional o extranjero”.*

- Por su parte, el artículo 7° de la Ley regula lo referente a la dimensión educativa de las entidades religiosas que estuvieran inscritas:

“Las entidades religiosas, inscritas en el registro al que se refieren los artículos 13° y 14°, pueden crear y dirigir autónomamente sus propios

centros de formación para el ministerio religioso y para estudios teológicos”.

- El artículo 15° de la Ley, por su parte, regula los convenios de colaboración del Estado con las entidades religiosas inscritas:

“El Estado peruano, en el ámbito nacional, dentro de sus competencias, amparado en el artículo 50° de la Constitución Política del Perú, puede suscribir convenios de colaboración sobre temas de interés común, de carácter legal, con aquellas entidades religiosas que, estando inscritas en el registro a que se refieren los artículos precedentes hayan adquirido notorio arraigo con dimensión nacional y ofrezcan garantías de permanencia por su número de miembros y actividades”.

- El artículo 11° del Reglamento señala lo referente a las donaciones y beneficios tributarios a favor de las entidades religiosas que cuenten con su respectiva inscripción.”

“Los beneficios tributarios establecidos en las leyes de la materia como son: Ley 2895, ley de facilitación del despacho de mercancías donadas provenientes del exterior; Decreto Legislativo N° 821, Ley del Impuesto General a las vetas; Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal; Decreto Supremo N° 179-2004-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta y demás disposiciones tributarias referidas a las entidades religiosas que puedan existir a la fecha de la dación de la Ley, son de aplicación a las entidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas a cargo de la Dirección de Asuntos Interconfesionales del Ministerio de Justicias.”

IV. Derechos vulnerados por la Disposición Reglamentaria

Un importante aspecto de la libertad religiosa es la posibilidad que tienen las personas unidas por un mismo vínculo religioso, de dotar a su grupo de una organización interna y jerárquica particular, sin que esta estructura pueda ser condicionada por un trámite administrativo como lo es la inscripción en un registro.

Así se ha señalado que “*las entidades religiosas para ser reconocidas como tales, deberán cumplir cuando menos con las siguientes exigencias: (...) Una organización diferenciada, sino permanente, estable; no necesariamente jerárquica, pero si dotada de una estructura propia y definida acerca de la posición de los files y los criterios para la selección de sus ministros*”⁸.

Precisamente por ello, las prohibiciones a las estaría sujeta una entidad religiosa en su aspecto organizativo, vulnera la libertad de religión la autonomía organizativa de las entidades religiosas que no tengan más de 10 000 miembros y por ende que no puedan acceder al Registro. Esta situación vulnera el derecho a la libertad religiosa en su vertiente objetiva o colectiva.

Sin embargo, también se afecta al derecho a la libertad religiosa en su vertiente individual, ya que otro aspecto o manifestación del derecho a la libertad religiosa es el referente a la posibilidad de declarar abiertamente el credo que se profese. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho de libertad religiosa permite que, con absoluta libertad y sin ningún tipo de trámite administrativo ni requisitos de quorum, las personas “*conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus credos*”⁹.

Si bien la Ley establece que la inscripción de las entidades religiosas en el Registro es voluntaria y, por ende, también es voluntario que sus miembros decidan figurar en dicho Registro como integrantes de ella, en la práctica la inscripción termina siendo obligatoria. Debe tenerse presente que de la inscripción en el Registro depende que las entidades religiosas gocen de todas las prerrogativas que establecen la Ley y el Reglamento. Por ello, si los miembros de determinada entidad religiosa quieren gozar, colectiva e individualmente, de tales facultades deberán dar su consentimiento a ser registrador como miembros para así cumplir con los requisitos de los 10 000 integrantes, y por ello, ingresar al Registro.

⁸ MESIA RAMIREZ, Carlos, “Libertad de conciencia, religión, ideas, creencia y opinión”. En: La Constitución Comentada. Tomo I. Gaceta Jurídica. Lima, 2005. Pág. 66.

⁹ Sentencia del caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos otros vs. Chile), del 5 de febrero de 2001, Fundamento N° 79).

Esto claramente vulnera aquel aspecto de la libertad religiosa según el cual una persona tiene el derecho de guardar silencio sobre la fe que profesa, sin que nadie pueda obligarlo o condicionarlo a que predique sobre su fe o peor aún, a que su nombre forme parte de un registro en el que se le reconoce como integrante de determinada entidad.

Finalmente, el requisito de 10 000 miembros vulnera el derecho a la igualdad. El derecho –principio genérico de igualdad ante la ley y la prohibición de toda clase de discriminación tiene su especificidad en materia religiosa en el derecho – principio de no discriminación o de igualdad religiosa, reconocido en el artículo 2º, inciso 2 de la Constitución, conforme al cual:

“Toda persona tiene derecho: (...) A la igualdad ante la ley. Nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.

De este modo, la igualdad implica que *“no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues, no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables”.*⁽¹⁰⁾

Igualdad entonces no significa uniformidad. Por ello, “a efectos de determinar si en un caso concreto se está frente a una quiebra del derecho-principio de no discriminación o de igualdad religiosa, habrá que, en primer término, determinar si se está frente a un trato desigual con base a justificaciones objetivas o razonables; o si se trata de un trato desigual arbitrario, caprichoso e injustificado y, por tanto, discriminatorio.”¹¹

CONCLUSIÓN

A nuestro criterio, no existe razón objetiva ni razonable para establecer una diferenciación en el trato y prerrogativas, entre las diversas entidades religiosas,

¹⁰ STC Exps. Nos. 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC acumulados, fundamento 20.

¹¹ STC Exp. N° 06111-2009-PA/TC, fundamento 22.

en función al número de sus integrantes. Consagrar una serie de prerrogativas a favor de una entidad religiosa y negársela a otra por el solo hecho que la primera supera el número de 10 000 integrantes mientras que la segunda no, de ningún a manera puede ser considerada una forma legítima de diferenciación; todo lo contrario, constituye una forma arbitraria de exclusión que expresamente vulnera el derecho de igualdad religiosa.