



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Justicia y Libertad
Religiosa

Dirección de
Asuntos Interconfesionales

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la salud”

INFORME N° 60-2020-JUS/DGJLR/DAI

- A :** **MARIELLA LENKIZA VALCARCEL ANGULO**
Directora General de Justicia y Libertad Religiosa
- ASUNTO :** Opinión Jurídica sobre la propuesta presentada por el Congresista Orestes Pompeyo Sánchez Luis, integrante del partido Podemos Perú, para declarar el tercer domingo de abril de cada año como el “Día Nacional de la Oración”.
- REFERENCIA :** a) Proveído N° 000933-2020-DGJLR -
b) Of. 062-2020-2021/CDRGLMGE-CR - Proyecto de Ley N° 4879/2020-CR, que declara el Día Nacional de la Oración
- FECHA :** 30 de junio de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente Informe legal.

I. OBJETO

Emitir opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 4879/2020-CR, que declara el Día Nacional de la Oración.

II. ANTECEDENTES

Mediante Proveído de la referencia a), se solicita opinión del proyecto de ley presentado por el congresista Orestes Pompeyo Sánchez Luis, remitido con oficio de la referencia b), dirigido al Señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

III. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, numerales 3) y 20) del artículo 2° y artículos 50° y 51°.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 18°
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 18°
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 12°
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. III y Art. XXII)
- Código Civil, Título II, Asociaciones - Artículo 81°.
- Ley N° 29635, Ley de Libertad Religiosa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-JUS.
- Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, en virtud del cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El Proyecto de Ley, tiene por objeto declarar el tercer domingo de abril de cada año como el “Día Nacional de la Oración”.

Contiene 4 artículos. Conforme a lo siguiente:



Artículo 1°.- Objeto de la ley.

La presente Ley tiene por objeto declarar el tercer domingo de abril de cada año como el “Día Nacional de la Oración”.

Artículo 2°.- Declaratoria

Declárase el tercer domingo del mes de abril de cada año, como “El día nacional de la Oración”, la cual deberá ser celebrado como un día de clamor a Dios, para bendecir a nuestra nación, nuestras autoridades civiles, militares y la familia que es la organización más importante de nuestra sociedad”.

Artículo 3°.- De las coordinaciones interinstitucionales

Las autoridades militares y civiles deberán dar el respaldo a las instituciones y organizaciones religiosas y la organización civil que organizan diversas actividades como caminatas y celebraciones en todo el territorio nacional en espacios públicos y privados habilitados para promover la unidad en la oración.

Artículo 4°.- Vigencia de la ley

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano”.

De la Exposición de Motivos

1. La Exposición de Motivos de la propuesta bajo análisis hace un recuento histórico de la actividad religiosa de mujeres misioneras en Estados Unidos, y su esfuerzo para lograr la declaración del “Día Mundial de la Oración” en el ámbito de la dimensión colectiva y pública de la libertad religiosa. Refiere que dicho acto es celebrado en 170 países del mundo. Invoca el Acuerdo Nacional en la medida que es un documento que contiene el consenso político para una gobernabilidad en democracia, pero que no se observa cómo sus contenidos de políticas pública pueden dar sustento a la propuesta
2. En definitiva, los argumentos que orientan la propuesta del Proyecto de Ley no son normativos. Resaltan la importancia de la oración como expresión de fe de “los cristianos de las diferentes iglesias y tradiciones”, aduciendo que el Perú tiene una población mayoritariamente religiosa.

V. ANÁLISIS

De la laicidad y neutralidad del Estado

1. El artículo 50º de la Constitución ha previsto que el Estado, proclama a ninguna religión como oficial. y su actuación política y normativa se desenvuelve de conformidad con la neutralidad en su relación con cualquier confesión en particular.¹

Un Estado es laico al verificarse su actuación neutral ante la fe y la práctica religiosa.² Un rasgo estrechamente vinculado con los principios del Estado social y democrático de Derecho (artículo 3 y 43 de la Constitución), en tanto configuran en conjunto, el marco del ordenamiento constitucional para el actuar estatal.

¹ Tribunal Constitucional del Perú. STC N° 06111 - 2009 - PA/TC, Fundamento 25

² Tribunal Constitucional del Perú. STC N° 06111 - 2009 - PA/TC, Fundamento 25



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la salud”

En esa línea, el artículo 50° de la Constitución Política del Perú dispone que el Estado se relacione dentro de un régimen de autonomía e independencia con todas las confesiones religiosas; lo cual implica no proclamar a ninguna religión como oficial. Por ende, todas las formas de colaboración con éstas, debe desenvolverse en un ámbito de neutralidad, absteniéndose de privilegiar a una confesión en particular.³

La laicidad precisa verificarse en la dimensión orgánica del Estado, en su estructura de organización; pero también en su rol de garante a través de la distancia que mantiene frente al discurso doctrinal de las personas y sus confesiones religiosas, asegurando así la libertad religiosa.

2. Sobre el régimen de laicidad del Estado peruano, el Tribunal Constitucional ha señalado que éste se constituye como un régimen de emancipación con las confesiones religiosas y su actuación política y normativa se desenvuelve en un ámbito de neutralidad en relación a cualquier creencia en lo religioso.

En dicho marco, el Tribunal en su sentencia recaída en el Exp N° 0007-2014-PA/TC, ha desarrollado lo que implica que el Perú se asuma como un Estado laico, indicando que se compone de dos exigencias institucionales: la regla de separación entre el Estado y las organizaciones religiosas (laicidad como separación) y la regla de neutralidad del Estado frente al fenómeno religioso (laicidad como neutralidad).

Estos elementos han sido desarrollados por el Tribunal de la siguiente manera:

- a) **Separación entre el Estado y las organizaciones religiosas:** garantiza ámbitos de autonomía especialmente para que el Estado no se entrometa en asuntos de la fe y práctica religiosa, pero también para que el Estado no esté sometido a mandatos confesionales.
- b) **Neutralidad del Estado frente al fenómeno religioso:** refiere a una actitud institucional que se revela a la hora en que se establecen las relaciones y el trato igual con las entidades religiosas.

Esta regla prohíbe al Estado intervenir para mejorar la situación o establecer privilegios para algunas entidades religiosas con respecto a otras. La laicidad, a través de la neutralidad, hace posible la garantía del derecho a la igualdad de las personas más allá de la pluralidad de sus convicciones religiosas.⁴

De manera específica, estas reglas implican:

- Distinguir las premisas públicas del actuar del Estado de las convicciones de fe que inspiran las prácticas religiosas,
- Respetar las expresiones de la diversidad religiosa en la sociedad, especialmente como manifestación del derecho a la libertad religiosa en su dimensión pública; y,

³ Tribunal Constitucional del Perú. STC N° 0007-2014-PA/TC, fundamentos 11-15.

⁴ STC N° 0007-2014-PA/TC, Fundamentos 22 y 24

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la salud”

- Garantizar una correcta convivencia entre las distintas religiones; así como, de las religiones con la sociedad (que incluye a agnósticos y ateos) que comparten el mismo espacio público.

El corolario de estas reglas es que al Estado le caben obligaciones desde su postura laica y neutral: no le corresponde coaccionar, ni tampoco concurrir como un sujeto más, con un discurso religioso que se posiciona ante la fe religiosa o las convicciones más profundas de las personas.

De la garantía del derecho a la libertad religiosa, a la igualdad y no discriminación

1. La libertad religiosa y de culto, así como la libertad de conciencia, son derechos fundamentales reconocidos y protegidos por la Constitución Política del Perú⁵. Se trata de libertades negativas cuya garantía requiere la configuración de un ámbito de no intervención en las convicciones más profundas de las personas por parte de la sociedad y el Estado.

La Ley de Libertad Religiosa, Ley N° 29635, ha recogido en sus artículos 1° y 2° el reconocimiento constitucional de la libertad religiosa, para desarrollar a nivel legislativo su contenido y límites, sin dejar de lado su vinculación estrecha con el derecho de igualdad ante la ley. El tratamiento legal de ambos derechos permite apreciar con claridad el marco de obligaciones del Estado, previstas en la Constitución, para garantizar tales derechos básicos.

El reconocimiento constitucional del derecho fundamental a profesar una determinada religión da también cabida al derecho a practicar actos de culto, y a recibir la asistencia religiosa correspondiente. Tales actos no admiten manifestaciones de intolerancia que pongan en riesgo otros bienes constitucionales como el orden público, moral pública, la seguridad de la población, es decir, bienes que, según el artículo 44° de la Constitución, le corresponde también asegurar al Estado.

2. Parte del derecho a la libertad religiosa lo constituyen las manifestaciones y prácticas de fe. Lo que incluye tanto el proselitismo de las creencias como el culto, que son indisolubles de las prácticas religiosas que la persona profesa. En ese entender, la libertad religiosa subsume a la libertad de culto.

Cabe mencionar que la naturaleza de las manifestaciones religiosas supone diferentes actos de ceremonia y rituales, entre otras representaciones que proyectan los propios principios y valores de la expresión del culto y las creencias religiosas. Creencias asentadas en convicciones que, finalmente, pueden diferir unas de otras.

⁵ Constitución política del Perú, artículo 2°: Toda persona tiene derecho

“2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

3. 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.”



Como expresiones del hecho religioso, plural y diverso, las manifestaciones se desarrollan sin revestir rasgos comunes necesariamente. Así, las expresiones colectivas que practican las comunidades de fe o las entidades religiosas, autónomas en su organización y manejo doctrinal en el marco de su libertad religiosa, no pueden someterse a fórmula legal alguna, en tanto corresponde al ámbito subjetivo de la libertad de las personas.

El hecho religioso no es ajeno al Estado. Los principios y valores fundados en la religión son reconocidos en la vida de la sociedad nacional, lo que no implica que el Estado deba legislar respecto de las manifestaciones que proyectan tales principios y valores religiosos puesto que ha dado un marco legal de libertad religiosa para la garantía de ese derecho, desde el reconocimiento de la autonomía de las entidades religiosas

3. En su relación con la igualdad, el reconocimiento del derecho a la libertad religiosa está conectado también con los principios de igualdad y no discriminación. El Tribunal Constitucional al desarrollar esa relación ha planteado que, si el ordenamiento jurídico permitiese la existencia de tratos diversos basados en las creencias o manifestaciones religiosas de los ciudadanos, que carezcan de una justificación objetiva y razonable, se concretan vulneraciones, directas o indirectas, de la libertad religiosa.⁶

Pero resulta importante asegurar, a su vez, la protección contra toda discriminación por el ejercicio de ese derecho. El Tribunal considera que la prohibición de discriminación permite garantizar la formación libre de creencias y de sus manifestaciones también libres.

La “oración”, referida en el proyecto normativo, es una manifestación preponderantemente expresiva de la fe de las personas creyentes y se encuentra incorporada como un acto que revela el ejercicio del derecho a la libertad religiosa, por lo que su práctica está constitucionalmente garantizada como acto de culto.

De la relación del Estado con las entidades religiosas

1. Para asegurar el ejercicio de la libertad religiosa en el Perú, prevista constitucionalmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es el Sector estatal que tiene la función específica de “*Mantener las relaciones del Poder Ejecutivo con las entidades religiosas, conforme a la ley de la materia*”⁷, ello en el marco del respeto a la diversidad religiosa que existe en el país, la no discriminación y la sujeción a los Tratados Internacionales sobre la materia.

⁶ Ley N° 29635. **Artículo 1.- Libertad de religión**

El Estado garantiza el derecho fundamental de toda persona a la libertad de religión reconocido y amparado por la Constitución Política del Perú y por los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano. El ejercicio público y privado de este derecho es libre y tiene como único límite tanto la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales como la protección del orden, la salud y moral públicos.

Artículo 2.- Igualdad ante la ley

Toda persona natural es igual ante la ley. Se prohíbe toda acción u omisión que discrimine a una persona en razón de sus creencias religiosas.

El Estado reconoce la diversidad de las entidades religiosas. En igualdad de condiciones, gozan de los mismos derechos, obligaciones y beneficios.

⁷ Artículo 5.1 del Decreto Supremo 13-2017-JUS – ROF MINJUSDH

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la salud”

2. En el marco de esas relaciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presta especial atención a lo previsto en el artículo 6°, literal d) y e) de la Ley N° 29635, Ley de Libertad Religiosa, que hace referencia puntual a las manifestaciones colectivas de dicha libertad cuya titularidad es de las personas creyentes y de las entidades religiosas que conforman. Tales manifestaciones se concretan en los siguientes derechos específicos.

“d. Ejercer libremente su ministerio, practicar su culto, celebrar reuniones relacionadas con su religión y establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos.

e. Divulgar y propagar su propio credo.”

3. El ejercicio libre de tales derechos específicos tiene como premisa la no injerencia del Estado en cuestiones de fe de las entidades religiosas. Esto implica, además, comprender la importancia de asumirse parte de una sociedad democrática y plural en materia de credos, no debiendo, por ello, imponerse creencia o manifestaciones de creencias a través de actos que impliquen de alguna forma intromisiones del Estado en el ámbito de la libertad religiosa. Así, nuevamente cabe recordar, en el marco de lo señalado por el Tribunal Constitucional⁸ que la relación del Estado con las entidades religiosas debe desarrollarse “*en un ámbito de neutralidad en relación a cualquier creencia en lo religioso*”

En definitiva, todas las personas que ejercen tareas de funcionamiento y servicio públicos están vinculadas a la Constitución y a las leyes; por lo tanto, su actuación frente a las personas que hacen parte de las entidades religiosas importa una obligación de neutralidad.

Cabe recordar también, como plantea Silvia Meseguer Velasco⁹, que es deber del Estado la protección de la dignidad de la persona y sobre esta base, debe garantizarse la libertad de religión y de creencias de todas las personas y de los grupos en que se integran, para evitar, al mismo tiempo, la discriminación por razón de sus creencias.¹⁰

Sobre los alcances y el contenido del Proyecto de Ley en cuestión

1. La propuesta legislativa tiene un carácter declarativo. Como afirma Marcial Rubio Correa: “*la norma declarativa está constituida por una afirmación pura y simple que constituye un mandato, sin requisitos ni supuestos previos*”¹¹, y, según el

⁸ STC N° 007-2014-PA/TC. Fundamentos 22 y 24 “ El Estado debe permanecer imparcial en materia de religión y debe estar al margen de toda valoración positiva o negativa acerca de la verdad de cualquiera de ellas. Debe dejarse la aceptación de las religiones al terreno del proselitismo que en el seno de la sociedad puedan practicar las iglesias u organismos no confesionales. De este modo el Estado asegura igual respeto para todos, creyentes y no creyentes...”

⁹ Silvia Meseguer Velasco, “Libertad Religiosa y neutralidad ideológico-religiosa del Estado”, en “Transporte Público y Factor Religioso”, Editorial Dykinson, Primera edición, 2017, Madrid, España. Pág. 317.

¹⁰ Rafael Palomino Lozano, citado por Silvia Meseguer Velasco, cit, página 156 y 157. Señala que la neutralidad ideológico-religiosa del Estado no se presenta como una orientación ideológica determinada, sino como un medio para conseguir un fin, es decir, opera como un principio instrumental o de actuación que complementa la separación /laicidad, para hacer efectivo el derecho de libertad religiosa e ideológica y la igualdad de trato en el ejercicio de estos derechos de las personas y los grupos en que se integran; y, por este motivo, está llamada a constituir el principio más apto para un estudio comparado sobre la articulación práctica de la actividad del Estado ante las cosmovisiones presentes en una sociedad diversa.

¹¹ RUBIO CORREA, Marcial “Homenaje a Jorge Avendaño Valdez”. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial 2004, pág. 1001.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la salud”

citado autor, “tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general y son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia”¹².

2. Bajo ese marco, las normas declarativas suponen una vinculación antes política que jurídica, que involucra especialmente al Poder Ejecutivo como una guía en su tarea de implementar políticas públicas, aunque no hayan quedado establecidas las medidas de política pública que corresponda desarrollar. Aún así, las normas declarativas no deben involucrar las competencias y funciones de los órganos de este Poder del Estado.
3. En ese sentido, todas las normas, incluso las declarativas, deben emitirse con respeto al principio de la laicidad del Estado, vinculado a al pluralismo que subyace también en el principio democrático que da sentido a la Constitución y es el soporte de los derechos fundamentales. Se asegura así que no concreten exclusiones en el trato de grupos minoritarios, sean estos religiosos, de convicciones no religiosas, ateas o agnósticas.
4. Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es únicamente de carácter declarativo, legislar sobre una manifestación o acto de culto, que forma parte de la actividad inherente a las confesiones o entidades religiosas, resulta en una innecesaria intromisión en asuntos de fe de las personas, por parte del Estado.

VI. CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley N° 4879/2020-CR que declara el Día Nacional de la Oración no resulta viable, es innecesario, toda vez que pretende regular una manifestación de índole religiosa, promoviendo la intromisión del Estado en las creencias y convicciones de las personas y afectando el principio de laicidad y neutralidad estatal.

VII. RECOMENDACIONES

Se recomienda derivar el presente informe al Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República para su conocimiento y fines pertinentes.

Es cuanto informo a usted;

Atentamente,

María Esperanza Adrianzén Olivos
Directora
Dirección de Asuntos Interconfesionales

¹² RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima Edición 2011.pág. 100.