

El control administrativo de la libertad religiosa. Apuntes a propósito del “registro de confesiones distintas a la católica”

Carlos Roberto Santos Loyola*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSCRIPCIÓN EN EL “REGISTRO DE CONFESIONES DISTINTAS A LA CATÓLICA”. 1.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO DE CONFESIONES PERUANO. 1.2. INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS COMPETENTES PARA CALIFICAR LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN. 1.3. REQUISITOS E INFORMACIÓN EXIGIDOS EN LA SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN. 1.4. ¿UNA DEFINICIÓN JURÍDICA DE CONFESIÓN RELIGIOSA PLASMADA EN EL REGLAMENTO DEL REGISTRO DE CONFESIONES PERUANO? 1.5. LA CANCELACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES Y MEDIOS IMPUGNATORIOS. 1.6. LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN. LUCES Y SOMBRAS DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN. 2. LA POTESTAD CALIFICATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS REGISTROS DE CONFESIONES RELIGIOSAS FRENTE AL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD RELIGIOSA. REFLEXIONES SOBRE EL CASO PERUANO. 2.1. ¿POTESTADES DISCRETIONALES O POTESTADES REGLADAS EN EL “REGISTRO DE CONFESIONES DISTINTAS A LA CATÓLICA”? 2.2. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN SEDE ADMINISTRATIVA. ALGUNAS LECCIONES DEL CASO “SECTA MOON” EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. 2.3. LOS ACTUALES RETOS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA A TRAVÉS DE UN REGISTRO DE CONFESIONES RELIGIOSAS. 2.4. LAS TAREAS PENDIENTES DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL PERÚ COMO CONCLUSIÓN A PARTIR DEL ESCENARIO DESCRITO.

INTRODUCCIÓN.

A nivel mundial se viene postulando que las preocupaciones en torno al derecho fundamental de libertad religiosa estarían centrándose no tanto en el aseguramiento de una libre manifestación de las creencias, sino más bien en las

relaciones que pudieran establecerse entre el Estado y los diferentes grupos, entidades, o para agotar términos que apuntan al mismo fenómeno, confesiones religiosas que albergue en su seno. Estas relaciones, a nivel del Derecho Comparado en general y del Derecho Eclesiástico del Estado¹ en

* Asistente de Cátedra e Investigación del Área de Derecho Constitucional del Departamento Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ El Derecho Eclesiástico del Estado, o doctrina eclesiasticista, se constituye como aquella parte del Derecho Público que estudia el ejercicio y regulación de la libertad religiosa, así como la incidencia del hecho religioso en el actuar estatal. Es la disciplina normativa del derecho fundamental de la libertad religiosa en todos los aspectos que ella abarque, como la libertad de culto, la enseñanza religiosa, las relaciones que el Estado establezca con las confesiones religiosas, entre otros. A partir de esta breve noción quedan claros sus puntos de encuentro con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

particular, incluyen diferentes mecanismos de cooperación y reconocimiento estatal de dichos grupos religiosos como los denominados Registros de confesiones religiosas y los Acuerdos de Cooperación, entre otros².

Inevitable será entonces tener presente que lo que estaría en juego al momento de regular estas materias es el ejercicio de una de las expresiones más importantes de la dignidad humana: la libertad religiosa, hecho que significará no olvidar las directrices constitucionales que la tutelan y garantizan. Dichas directrices se postulan como los principios informadores de la libertad religiosa posibles de identificar en la actual Constitución peruana, y que deberán informar las relaciones Estado-confesiones y todo cauce de reconocimiento estatal³. Así, sobre lo que se regula en último término es aquella

dimensión de la libertad religiosa de mayor incidencia social: la dimensión colectiva, que se representa por el fenómeno del llamado asociacionismo religioso o derecho asociativo religioso, esto es, el momento cuando el fenómeno religioso se colectiviza, cuando los adeptos a una creencia determinada se agrupan o asocian para llevar a cabo las tareas y fines que se derivan de la fe religiosa que profesan⁴.

En el Perú, la regulación legal e infralegal (reglamentaria), con incidencia en la libertad religiosa, se ha caracterizado por estar totalmente dispersa en los diferentes sectores de la Administración Pública. Así, junto a los trámites que las confesiones religiosas deben realizar en los Registros Públicos para adquirir personalidad jurídica al constituirse como asociaciones civiles⁵ (religiosas se entiende), deberán efectuar otros tantos en

² Y junto con los registros de confesiones pueden también considerarse, en el caso peruano, otros mecanismos de trato estatal para con las confesiones religiosas con incidencia en sus actividades a nivel de diferentes sectores de la Administración Pública, ámbitos en donde resultará relevante observar cómo se regula su actuar y bajo qué pautas se les otorga eventuales beneficios a todas o a algunas. Si bien a través de estas regulaciones sectoriales no se atribuye una calidad religiosa a los grupos (porque para eso no han sido creados) indirectamente sí supondrían un reconocimiento estatal o de atribución de legitimidad religiosa por el propio mérito de los presupuestos normativos en los que basan sus decisiones, en donde por lo general hay referencias expresas a un elemento "religioso" como requisito para ser objeto de un trámite especial o beneficio particular. Podemos citar como ejemplos de esta regulación lo que ocurre en el "Registro de entidades exoneradas del impuesto a la renta" de la SUNAT, regulado en los incisos a) y b) del artículo 19º del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Impuesto a la Renta (D.S. 179-2004-EF) así como en el inciso b) del artículo 8º del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta (D.S. 122-2004-EF), o el trámite administrativo por el que deben pasar a nivel de la Dirección General de Migraciones (DIGEMIN) para la tramitación de las visas de sus ministros de culto extranjeros, regulado en el procedimiento 25 de su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) vigente (de acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2002-IN). Desborda los alcances de nuestro trabajo analizar cada una de las normas sectoriales que regulan estos escenarios, tarea que realizaremos en próximos trabajos.

³ A saber: principio de igualdad (numeral dos del artículo dos de la Constitución peruana), principio de aconfesionalidad y principio de cooperación estatal (ambos en el artículo cincuenta de la citada Constitución), y principio de libertad religiosa (deducible de la concurrencia de los anteriores). Desarrollamos el contenido de estos principios en SANTOS LOYOLA, Carlos. *Apuntes sobre libertad religiosa a propósito de su tratamiento en la Constitución Política de 1993*. En: Revista Peruana de Jurisprudencia, Año 8, Número 59, Enero 2006, p. 25.

⁴ SEMINO, Miguel Angel. *Libertad de conciencia y religión*. En: Lecturas sobre temas constitucionales, N° 6, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991, p. 85.

⁵ La opción del Legislador peruano para atribuir personalidad jurídica a las confesiones religiosas distintas a la Iglesia Católica ha sido la de incorporar sus estructuras en la regulación de la asociación civil ordinaria, persona jurídica que se caracteriza básicamente por la ausencia de fines lucrativos y por la responsabilidad solidaria de sus miembros, a decir del articulado del Código Civil. Ello significa que cualquier confesión distinta a la Iglesia Católica debe necesariamente constituirse como una asociación civil para obtener personería jurídica de derecho privado, ser sujeto de derecho en la

aquellos sectores en los cuales se requiera de una autorización administrativa para llevar a cabo determinadas actividades, o ser sujeto de beneficios que eventualmente las diversas reglamentaciones le reconozcan, como, por ejemplo, tener que inscribirse en algún registro administrativo sectorial que exista para tal efecto. De ese modo, la regulación estatal de la actuación de las confesiones religiosas ha venido traducándose en el establecimiento de mecanismos de control o de policía, como los registros administrativos, que quizás sin pretenderlo resultan ser implícita o indirectamente mecanismos de reconocimiento estatal de una suerte de calidad de confesión religiosa⁶.

Pero toda esta regulación sectorial y dispersa ha tenido, hace no mucho tiempo, un eslabón importante con la creación del “Registro de confesiones distintas a la Católica”, a través de la Resolución Ministerial N° 373-2003-JUS del 13 de octubre de 2003. Con este registro *sui generis* para el ordenamiento jurídico peruano se ha querido, al parecer, dar fin a aquél escenario de dispersos reconoci-

mientos administrativos y centralizar el reconocimiento estatal de las confesiones religiosas en un único registro administrativo, que vendrá a controlar la actuación de aquellas y establecer cuándo el Estado reconocerá un elemento religioso en aquellos grupos que se precien de tenerlo; de tal manera que una vez efectuada su inscripción, automáticamente es posible postular su reconocimiento estatal como confesión religiosa, al menos a la luz de la norma reglamentaria y a un nivel administrativo.

El escenario previsto supone que las normas administrativas sectoriales de policía o control se mantengan, pero que la calificación de confesión religiosa sólo sea realizada en este registro administrado por una Dirección específica del Ministerio de Justicia. Cabe acotar que se encuentra exceptuada de toda esta regulación y trámite de acreditación la Iglesia Católica, en virtud a que el Estado Peruano ha enmarcado sus relaciones con la misma en el Concordato con la Santa Sede de 1980, tratado por el cual se le reconoce personería jurídica pública⁷.

vida civil y, la vez, gozar de cierto reconocimiento estatal. El esquema asociativo se encuentra regulado entre los artículos 80° y 98° del Código Civil -a los que nos remitimos a mayor abundamiento. Esta exigencia a las confesiones religiosas de constituirse como asociaciones civiles ordinarias para poder actuar en la vida jurídica no esta exenta de críticas ni apartado del debate jurídico actual. Así, un sector de la doctrina eclesiástica considera que se vulnera en algún modo el desarrollo normal de una confesión religiosa reduciéndola a una estructura ajena que no respeta su particular existencia y que podría generar situaciones de conflicto e incertidumbre. A este respecto NAVARRO FLORIA plantea el siguiente ejemplo: “piénsese por ejemplo que las iglesias ortodoxas suelen funcionar en la vida civil como asociaciones en las que el obispo es prácticamente un empleado y donde gobiernan comisiones directivas que, a veces, ni siquiera integran creyentes activos. Naturalmente, es la asociación civil la propietaria de los bienes, incluso de poco tiempo. De manera que en caso de conflicto entre las autoridades administrativas de la entidad civil, y las autoridades religiosas de la iglesia o comunidad, éstas quedan a la intemperie.” Véase NAVARRO FLORIA, Juan G. *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*. En: Actas del Congreso Latinoamericano de Libertad Religiosa. Lima-Perú (setiembre, 2000). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 133.

⁶ Esto ocurre con aquellas confesiones que desean, por ejemplo, desplegar actividades prestacionales de salud (competencia del Ministerio de Salud), recibir donaciones de la cooperación internacional (competencia hasta hace muy poco tiempo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI) o ser reconocidas como sujeto de beneficios tributarios específicos (exoneraciones tramitadas ante el “Registro de Entidades Exoneradas del Impuesto a la renta” de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT), dotándolas, en algún sentido, de una legitimidad administrativa religiosa.

⁷ No es objeto de este trabajo analizar las implicancias jurídicas del estatuto jurídico de esta confesión en particular, pero

Las principales incidencias de Derecho Constitucional y Administrativo al establecer un registro de esta naturaleza lo constituyen, por un lado, el debate por las competencias y requisitos bajo los cuales la Administración Pública califica a los grupos solicitantes frente a los límites y contenido constitucionalmente protegidos de la libertad religiosa y, de otro lado, las tensiones que pudieran generarse entre la noción que se maneje de lo religioso en un registro de confesiones religiosas con lo que contemporáneamente la doctrina constitucional y eclesiasticista entiende como el principio de aconfesionalidad estatal⁸.

Y frente a dicho escenario no habrá que olvidar el artículo 50º de la Constitución Política peruana cuando señala que “el Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas”, consagrando en esos términos lo que la doctrina eclesiasticista denomina como el principio de cooperación estatal⁹, catalogado como

no consustancial a un pleno ejercicio de la libertad religiosa en los Estados y como un principio impuesto por la propia voluntad del constituyente que definiría actuaciones estatales frente a las distintas confesiones y al rol que éstas cumplen en la sociedad. Y es que resulta de importancia recordar el tenor de este artículo ya que ha servido de base para encuadrar constitucionalmente el reconocimiento estatal de las confesiones religiosas como la propia creación del registro de confesiones religiosas peruano¹⁰. Así, el mentado “respeto del Estado a las otras confesiones” no podría considerarse agotado en sí mismo, sino que toma la forma de tareas concretas de aseguramiento y promoción del ejercicio de la libertad religiosa de sus miembros, tareas dentro de las cuales parece considerarse el que exista un registro de confesiones.

En las líneas siguientes abordaremos el escenario sensible a que da lugar el particular mecanismo de reconocimiento estatal vía los registros de confesiones religiosas a partir de la reciente experiencia

ello no nos eximirá de analizar, como veremos más adelante, cuando menos la influencia de la misma sobre la regulación civil de las asociaciones religiosas y/o con fines religiosos.

⁸ Analizar en extenso los postulados de este importante principio de la libertad religiosa desborda los alcances de este trabajo. Sin embargo, creemos ilustrativo citar aquí la explicación de SATORRAS FIORETTI sobre los contenidos del mismo. Para esta autora la aconfesionalidad es en esencia un principio negativo o de abstenciones, por el cual el Estado nunca pueda: 1. Concurrir con los ciudadanos en cuestiones de la fe; 2. Ser sujeto de libertad religiosa; 3. Ser indiferentes ante las creencias religiosas.; 4. Escoger determinada confesión como oficial (confesionalidad formal); 5. Inspirar su legislación en determinados axiomas fideísticos (confesionalidad material); 6. Reconocer a una religión como la verdadera (confesionalidad dogmática); 7. Reconocer a una religión por ser la mayoritaria (confesionalidad sociológica). En: SATORRAS FIORETTI, Rosa María. *Lecciones de Derecho Eclesiástico del Estado*. Librería Bosch, Barcelona, 2000, p. 76.

⁹ Cabe acotar que consideramos que también este artículo expresa en algún sentido un principio de aconfesionalidad estatal o de neutralidad en materia religiosa, pero de plano debe descartarse que estaría estableciendo que el Estado peruano profesa la religión católica, sino antes bien se reconoce únicamente en ella un elemento importante en la formación de nuestro país (qué duda cabe), lo cual no genera obligación jurídica alguna ni con el Estado ni con los ciudadanos libres que eligen la religión que deseen. Mas allá de ello, no debería pretenderse afirmar relaciones confesionales de privilegio con la Iglesia Católica, que no debieran existir por la sencilla razón de que cualquier Estado democrático de Derecho que tiene como principio informador a la libertad religiosa no puede ser sujeto de una religión en desmedro del resto.

¹⁰ Como veremos, esto parece haberse entendido al momento de crearse el “Registro de confesiones distintas a la católica”, al menos a tenor del artículo cinco la Ley Orgánica del Sector Justicia (Decreto Ley N° 25993) que analizaremos en la segunda parte de este trabajo.

peruana. Y lo sensible no es un adjetivo gratuito sino dado por las no pocas suspicacias que, como veremos, este registro pudiera generar: sospechas de trato discriminatorio para con las confesiones minoritarias, discutibles parámetros de calificación para acceder al registro, discutibles supuestos excluidos de la consideración de la Administración, confusos efectos de la inscripción, entre otros.

A pesar de algunas dificultades encontradas a lo largo de nuestra investigación¹¹, no nos sentimos limitados para dar un panorama general de este registro de confesiones, intentando dar luces sobre cómo actualmente el Estado peruano regula un derecho fundamental de protagonismo social creciente como es la libertad religiosa, a la vez que señalar algunas sombras de la regulación actual.

Centraremos nuestro análisis abordando algunos aspectos sobre el procedimiento administrativo de inscripción que las confesiones deben seguir ante el recientemente creado “Registro de

confesiones distintas a la Católica”, para seguidamente analizar como se maneja y encuadra –o debiera manejarse– alguna eventual discrecionalidad administrativa que pudiera desprenderse de la regulación y competencias actuales de nuestro registro de “confesiones religiosas”¹² de cara al derecho fundamental de la libertad religiosa, siendo nuestras reflexiones apoyadas por la experiencia comparada y la doctrina eclesiasticista y *iuspublicista*.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSCRIPCIÓN EN EL “REGISTRO DE CONFESIONES DISTINTAS A LA CATÓLICA”.

A diferencia de otros países, donde son leyes específicas de desarrollo constitucional de la libertad religiosa el marco normativo de las competencias de los registros de confesiones¹³, el registro peruano no presenta como base ley alguna que desarrolle las suyas propias, como tampoco existe ley específica alguna que desarrolle los alcances de aquellos artículos de la Constitución Política relacionados con la libertad religiosa, como bien ocurre en España con su muy conocida Ley Orgánica

¹¹ Nuestra labor de recopilación de documentos que traduzcan el actuar de las labores de nuestra Administración Pública en los temas que nos hemos planteado no ha sido fácil, debido principalmente a la inexistencia de publicaciones o recopilaciones oficiales del “Registro de confesiones distintas a la Católica” del Ministerio de Justicia, salvo lo esporádicamente publicado en la página web del referido Ministerio y obtenido a través de solicitudes de acceso a información pública tramitadas por nosotros.

¹² Será interesante preguntarse por qué la Administración Pública peruana ha escogido el término “confesión religiosa” para denominar a las asociaciones civiles religiosas que se inscriban en el registro del Ministerio de Justicia. Desborda los alcances de nuestro trabajo analizar en detalle el establecer si el término “confesión religiosa” calza bien con la realidad social que pretende regularse y que en los hechos, observando los grupos inscritos hasta la fecha, efectivamente se hace. Al margen de ello, a lo largo de nuestro trabajo utilizaremos de manera indistinta los términos “confesión religiosa” y “grupo religioso” sin que ello signifique que estemos abogando por el término acuñado por la Administración. Por otro lado, hay que acotar que en los registros de confesiones de otras latitudes se emplean otros términos como “entidades religiosas” (España y Chile) o simplemente “asociaciones religiosas” (México).

¹³ Ejemplos de ello: Chile con su Ley 19.638 de 1999 (Normas sobre la Constitución jurídica de las iglesias y organizaciones religiosas) que sienta las bases para el Decreto Supremo 303 de 2000 (Reglamento para el Registro de Entidades religiosas de derecho público); México y su Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (D.O.F. de 15 de junio de 1992) que sienta las bases de su registro de confesiones junto con el Reglamento de la citada ley (D.O.F. de 6 de noviembre de 2003); y España con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (Ley 7/1980) y, entre otros, el Real Decreto 142/1981 sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas. Paradójicamente el país con quizás mayor número de confesiones religiosas o grupos sectarios, los Estados Unidos, no cuenta con un registro de esta naturaleza.

de Libertad Religiosa.

Tomando en cuenta dicho marco, y ya abordando la base legal del registro de confesiones religiosas peruano, la Ley Orgánica del Sector Justicia (Decreto Ley N° 25993) en su artículo 5° señala que dentro de las funciones del Ministerio de Justicia se encuentra la de “coordinar la relación del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica y otras confesiones”, competencia que tendría como base constitucional el ya mencionado artículo 50° de la Constitución Política vigente. En esta línea, mediante el Decreto Supremo N° 026-2002-JUS, se modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia (aprobado por Decreto Supremo N° 019-2001-JUS, conocido en la práctica administrativa como ROF), incorporándose como órgano de línea de la Dirección Nacional de Justicia la Dirección de Asuntos de la Iglesia Católica y la de Asuntos Interconfesionales en lugar de la Dirección de Asuntos Eclesiásticos que hasta ese momento funcionaba.

Sobre la citada nueva Dirección, el artículo 80° A del mencionado ROF señala que “la Dirección de Asuntos Interconfesionales se encarga de coordinar y promover las relaciones del Poder Ejecutivo con otras Confesiones, distintas a la Católica, cuando así lo establezca el Estado, para el fortalecimiento de la libertad religiosa», y el artículo 80° B del mismo ROF señala las funciones de la citada Dirección, a saber:

a) Dirigir y coordinar acciones tendentes a promover las relaciones del Poder Ejecutivo con otras confesiones, distintas

a la Católica, cuando así lo establezca el Estado para el fortalecimiento de la libertad religiosa.

- b) Absolver consultas y realizar coordinaciones sobre asuntos de su competencia.
- c) Emitir informes y tramitar la aprobación de donaciones provenientes del exterior destinadas a las Confesiones.
- d) Las demás funciones que le asigne el Director Nacional.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 003-2003-JUS, se establece que esta Dirección de Asuntos Interconfesionales deberá implementar el “Registro de confesiones distintas a la Católica”, que servirá de base para el cumplimiento de sus funciones, así como para el desarrollo de los procedimientos que ante ella se inicien. Será entonces en el ámbito de las competencias de esta Dirección, en virtud de la Resolución Ministerial N° 373-2003-JUS del 13 de octubre de 2003 (“Normas aplicables al registro de confesiones distintas a la Católica”, en adelante el Reglamento)¹⁴, que se implementa este registro, norma de rango reglamentario en cuyo primer considerando se deja expresa constancia que el mismo se enmarca en las funciones de coordinación y promoción de las relaciones del Poder Ejecutivo con el resto de confesiones distintas a la Católica, así como para el “fortalecimiento de la libertad religiosa”. Nótese entonces que en la redacción tanto del ROF como de la Resolución Ministerial precitada se incide en señalar que es el Estado quien decide el cuándo y el cuánto de las relaciones que eventualmente establezca con las confesiones distintas a la Iglesia Católica, así como

¹⁴ Ha de precisarse que hasta el momento de la culminación de este trabajo, el Reglamento ha sufrido dos modificaciones importantes a través de la Resolución Ministerial N° 251-2004-JUS del 28 de mayo de 2004 y de la Resolución Ministerial N° 092-2005-JUS del 16 de febrero de 2005.

estaría considerándose a dichas relaciones y a la creación del propio registro de confesiones como mecanismos a favor del fortalecimiento de la libertad religiosa.

Resulta de interés indicar que llama la atención que en la gestación de la norma y en sus posteriores modificaciones han tenido particular participación algunas confesiones y organizaciones adscritas a ellas vía la presentación de sugerencias y comentarios al dispositivo. Así, mediante Resoluciones Ministeriales N° 220-2003-JUS y N° 372-2003-JUS, se dispuso la prepublicación en el Diario Oficial “El Peruano” de sendos proyectos de las “Normas Aplicables al registro de Confesiones distintas a la Católica” para tal fin. En los considerandos del primer Reglamento publicado se deja constancia que se recibieron pronunciamientos del Concilio Nacional Evangélico, la Iglesia Anglicana del Perú, el Comité Interconfesional, la Asociación Judía del Perú, la Iglesia Alianza Cristiana y Misionera del Perú, como de la Conferencia Episcopal Peruana, organismo que paradójicamente representa a la única confesión religiosa fuera del ámbito del registro: la Iglesia Católica.

La participación de diversas organizaciones representativas de las confesiones no Católicas fue tomada en cuenta para las posteriores modificaciones que se efectuaron. Así, en los considerandos de la Resolución Ministerial N° 251-2004-

JUS, que estableció sendas modificaciones a varios de los requisitos que se exigían para acceder al registro, se deja constancia de haber recibido comunicaciones de diversos grupos religiosos que expresaban la necesidad de modificarlos, a fin de coadyuvar a la viabilidad de la inscripción de las confesiones. Y es que, si uno revisa el Reglamento original dará cuenta fácilmente que había requisitos de información sumamente amplios y que en ciertos casos no encontraban correspondencia con la lógica de un registro de esta naturaleza, como, por ejemplo, cuando se exigía en el literal “d” del artículo 3° informar sobre las autoridades administrativas debidamente identificadas. Llama también la atención que se eliminó el requisito de informar sobre “fines religiosos”, contenido originalmente en el literal a) del artículo 3° del Reglamento publicado.

Enseguida abordaremos la cuestión de la naturaleza de este registro, las instancias competentes para la tramitación de la inscripción, la información exigida en dicha solicitud y lo que se estaría entendiendo por “confesión religiosa” a partir de los requisitos exigidos y supuestos excluidos en el Reglamento; así como los efectos del acto de inscripción, debiendo acotar que a este procedimiento resultará de aplicación supletoria las pautas brindadas por la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, a tenor de lo dispuesto en el artículo 14° del Reglamento¹⁵.

¹⁵ A la luz de esta norma podríamos dividir el procedimiento de inscripción en este particular registro en las siguientes etapas:

1. Iniciación del procedimiento: lo inicia el que conste como representante de la confesión religiosa.
2. Ordenación del procedimiento: a partir de la solicitud se siguen de oficio y con celeridad todos los trámites. Instruye la Dirección de Asuntos Interconfesionales encargada del “Registro de confesiones distintas a la católica”, y si en la instancia hubiese algún defecto, se comunicará a los interesados, dándose 10 días para su subsanación.
3. Instrucción del procedimiento: es en este momento cuando se comprueban los requisitos a la luz del Reglamento y se emiten los informes de la Comisión Asesora y de la Dirección de Asuntos Interconfesionales, extremos sobre los

1.1. La naturaleza jurídica del registro de confesiones peruano.

El segundo párrafo del artículo 1° del Reglamento¹⁶ señala expresamente que este registro posee un carácter administrativo y que las confesiones se inscriben voluntariamente, esto es, en un registro administrativo facultativo.

Creemos necesario hacer la precisión de qué diferencia a un registro administrativo de un registro público: aquél (el administrativo) se caracteriza por tener únicamente fines de control de la actividad de los administrados, sin que por el acto administrativo de inscripción se otorgue personería jurídica alguna, siendo que la información ahí consignada queda sujeta a verificación por la propia Administración que lo tramita, al mismo tiempo de ser pública.

En este sentido, Guevara Manrique apunta que “los registros administrativos son los que arrojan lo que llamaremos “publicidad noticia”, y se oponen a los registros jurídicos (Registros Públicos) en cuanto estos emiten “publicidad efecto” (...), es decir, están orientados solo a que las personas tomen conocimiento de determinados hechos que los publicitan pero de ningún modo establecen efectos, expresados en derecho y obligaciones, de acuerdo a la ignorancia o conocimientos que se tenga de los hechos que el registro consigne. En cambio, cuando se acude a un registro jurídico la inscripción o falta de

inscripción produce consecuencias jurídicas distintas en cuanto a los derechos, las obligaciones y los actos de las partes y los terceros”¹⁷.

Ahora bien, en la primera modificación al Reglamento del registro de confesiones, a través de la Resolución Ministerial N° 251-2004-JUS del 28 de mayo de 2004, se estableció una Disposición Transitoria Única que señalaba “otorgar a las Confesiones distintas a la Católica el plazo de seis meses para su adecuación al presente registro, período durante el cual podrán realizar diversos trámites ante la Administración Pública, sin que se les pida la presentación del Certificado de Inscripción del referido registro”. Evidentemente, si fuera cierto que se establecía un único plazo de 6 meses para que todas las confesiones no Católicas se inscribieran, no tendría sentido señalar en la misma norma que la inscripción era facultativa. Entendemos, salvo mejor criterio, que la disposición se refería a las confesiones cuyas solicitudes de inscripción habían sido declaradas inadmisibles, otorgándoles a todas un mismo plazo prudencial para que se adecuen a las nuevas pautas del modificado Reglamento.

Por otro lado, durante nuestra investigación tuvimos acceso a un Oficio Múltiple emitido por el Director de Inmigración de la Dirección General de Migraciones y Naturalización y cursado a numerosas iglesias evangélicas y

que cabría pronunciarse en la Resolución Directoral. No se estipula dar lugar a audiencias de la confesión interesada a efectos de evitar su indefensión, de ser el caso.

4. Terminación del proceso: aquí podría eventualmente plantearse un desistimiento o imposibilidad de continuación por causa sobrevenida. Resuelve el Director Nacional de Justicia y no el Ministro. La Resolución Directoral, congruente y motivada, puede apelarse ante el Viceministro de Justicia, agotándose la vía administrativa con su pronunciamiento.

¹⁶ El citado párrafo artículo señala: “Las Confesiones que se profesan en el país distintas a la Católica Apostólica Romana pueden inscribirse voluntariamente en el Registro. (...)”.

¹⁷ GUEVARA MANRIQUE, Rubén. *Derecho Registral* Tomo I, Editora Fecat, Lima, 1990, p. 98.

protestantes a partir de la cual no se entendía a cabalidad este carácter facultativo. En efecto, en el Oficio Múltiple N° 001-2004-IN-1605 de fecha 2 de marzo de 2004, el Director de Inmigración señalaba que “habiendo transcurrido un plazo prudencial para que las confesiones distintas a la Católica procedan a efectuar su inscripción (...) a partir de la fecha esta Dirección solamente realizará tramites de permanencia y residencia a las confesiones distintas a la Católica que cumplan con presentar el Certificado de inscripción expedido por el Ministerio de Justicia”. No se explica el por qué de dicha decisión teniendo a la vista el texto del Reglamento que señalaba expresamente una inscripción facultativa.

Serán, pues, estas dificultades de mal-interpretar el carácter facultativo de la inscripción las que generarían finalmente la -hasta ahora- última de las modificaciones al Reglamento del registro de confesiones peruano, que ocurre con la dación de la Resolución Ministerial N° 092-2005-JUS del 16 de febrero de 2005, y en cuyo tercer considerando se da cuenta de este hecho.

1.2. Instancias administrativas competentes para calificar las solicitudes de inscripción.

Respecto de las instancias administrativas competentes para la aprobación y denegación de las solicitudes el artículo 3 del Reglamento señala que “la solicitud de inscripción será presentada mediante documento escrito dirigido a la Dirección Nacional de Justicia”. Dicha solicitud, a tenor del artículo 7° primer párrafo del mismo, “acompañada con la documentación y la información referida en el artículo 3° de esta norma legal, será presentada a la Dirección Nacional de Justicia, que remitirá la misma

a la Dirección de Asuntos Interconfesionales para que emita informe en un plazo máximo de diez días calendario”.

A su vez, a tenor del último párrafo del artículo 7° referido, es la Dirección Nacional la que resuelve la procedencia de la inscripción solicitada y dispondrá seguidamente que “la Dirección de Asuntos Interconfesionales efectúe el registro y proyecte el Certificado de Inscripción con el número correspondiente, que será suscrito por el Director Nacional de Justicia”. El segundo párrafo del mismo artículo señala que si una confesión “no hubiera cumplido con lo establecido en el artículo 3° (...) será notificada para que proceda a la subsanación de las omisiones. Será denegada la solicitud de la inscripción de la Confesión que no cumpla con hacerlo en el plazo de diez días calendario contados a partir de la recepción de la referida notificación, debiendo hacer de conocimiento de la Comisión este hecho”.

La Comisión a la que hace referencia este párrafo no es otra que la llamada “Comisión Asesora en Asuntos Confesionales”, órgano adscrito a la Dirección Nacional de Justicia según el artículo 6 de la norma en comento, la que señala que estará “conformada por personas de reconocida competencia en las materias relacionadas con el Registro”. También establece que “los miembros de la Comisión serán designados mediante Resolución Ministerial, en un máximo de siete, y desempeñarán tan función ad honorem. El Ministro de Justicia designará un representante, quien presidirá la Comisión (...)”.

La competencia básica de esta Comisión Asesora no es otra que formular opiniones frente a todas las consultas que le formule la Dirección Nacional de Justicia

respecto de las solicitudes de inscripción o cancelación con el Registro de confesiones, esto es, las dudas que pudieran suscitarse respecto del cumplimiento o no de los requisitos expuestos en esta norma y también, creemos, respuestas frente a las preguntas inevitables que puedan darse sobre cuándo estamos ante uno de los supuestos no permitidos del artículo 5º a efectos de inscribir a determinada confesión solicitante, supuestos que veremos luego. Esta última característica parece verse reforzada con el último párrafo del artículo 7º que señala que será la Comisión Asesora la que “podrá requerir a la Confesión que solicite su inscripción en el Registro, la información complementaria que considere y pertinente para sustentar debidamente su informe”, resultando a todas luces que su actividad es quizás una de las más importantes dentro de todo el trámite de inscripción.

Podemos sostener entonces que toda solicitud de inscripción conlleva necesariamente dos informes calificadorios: el primero elaborado por la “Dirección de Asuntos Interconfesionales” propiamente dicha y uno segundo elaborado por la “Comisión Asesora en Asuntos Confesionales”, siendo que con ambas opiniones la Dirección Nacional de Justicia será la que decida, en último término, si procede o no la solicitud de inscripción y quien extiende el respectivo certificado.

1.3. Los requisitos e información exigidos en la solicitud de inscripción.

A tenor del artículo 3º del

Reglamento, la solicitud de inscripción deberá ser suscrita “por la autoridad que ejerza la representación de la Confesión, de acuerdo a su estatuto, señalando su cargo, nombre de la Confesión, domicilio legal o real y demás datos que permitan individualizarla, acompañando copia del documento de identidad del representante.”

Se establecen una serie de documentos a anexar en la solicitud de inscripción. Podemos dividir lo ahí exigido en dos clases:

- (i) Certificaciones o documentos públicos (o de carácter legal, como lo llama la norma) respecto de la existencia jurídica de la confesión: (a) copia legalizada del testimonio de la escritura pública de su constitución como persona jurídica (en principio entendemos aquí como asociación civil ordinaria), con la certificación de inscripción en los Registros Públicos y de las modificaciones estatutarias vigentes; (b) certificado de vigencia de poder del representante legal; (c) documento donde obre la firma del representante legal, debidamente legalizada por Notario Público, en papel membretado y sello oficial de la confesión religiosa solicitante; (d) Copia del Registro Único de Contribuyente (RUC)¹⁸; y
- (ii) Documentos de carácter confesional o, usando otro término, documentos de la organización interna de las confesiones, que se desarrollan entre los incisos “e” e “i” del artículo 3º. Estos últimos constituyen requisitos adicionales a

¹⁸ Es pertinente acotar que, como es de conocimiento general, antes de la inscripción en los Registros Públicos, se puede acceder al Registro Único de Contribuyentes (obtener un RUC), bajo la modalidad de asociación o fundación no inscrita, presentando copia simple del Testimonio de la Escritura Pública de Constitución Social aún no inscrita. Ciertamente, bajo este supuesto no sería válido poder tramitar una inscripción en el registro de confesiones religiosas, donde se exige estar formalmente inscrito como asociación religiosa.

aquellos documentos que prueban la constitución de la confesión como una asociación religiosa y que conjuntamente con los supuestos excluidos, que enseguida analizaremos, constituyen pautas específicas para establecer qué se estaría entendiendo por (o que concepto se estaría gestando de) “confesión religiosa” en sede del registro de confesiones peruano.

Así, en el inciso “e” se exige una “copia legalizada del documento que permita establecer la creación, fundación o presencia de la Confesión en el Perú por un período no menor de 7 años; o ser Confesión religiosa oficial de un Estado que mantenga relaciones diplomáticas con el Perú; o ser miembro de una Federación o Unión de Confesiones inscrita en el Registro de Confesiones distintas a la Católica, de conformidad con el artículo 10 de la presente norma”¹⁹. (Subrayado agregado).

El inciso “g” agrega que se acompañe información sobre “la estructura de su organización y funcionamiento, así como el número de adherentes o fieles en el orden nacional e internacional, si correspondiese, con indicación de los órganos de la Confesión; sus representantes debidamente identificados e indicación acerca de la formación y relación de sus ministros de culto; facultades, sus lugares de culto o de reunión con fines religiosos; sus sedes, dependencias y edificios anexos; residencias de la Confesión que estén destinadas para sus ministros de culto; sus Centros de Educación Teológica y

Formación Religiosa; sus colegios; sus cementerios; los locales de las instituciones educacionales o asistenciales, sanitarias y/o de promoción social; cuando las tuviere.”, (subrayado agregado).

De otro lado, tomando en cuenta que la mayoría de confesiones religiosas en nuestro país no limitan sus actividades a únicamente servicios religiosos, el inciso “h” del ya mencionado artículo 10 de la norma sujeta a nuestro análisis, señala que deberá también anexarse información respecto a “sus organizaciones creadas de conformidad con el ordenamiento interno de la Confesión que no tengan fines de lucro, incluidas aquellas que cuenten con personería jurídica propia”. Por último, de acuerdo al inciso “i” se deberá consignar información sobre una “declaración de credo o bases doctrinales, de sus fuentes mas importantes, descripción del culto o servicios confesionales e historia”.

1.4. ¿Una definición jurídica de confesión religiosa plasmada en el Reglamento del registro de confesiones peruano?

Particular interés genera el constatar que el artículo 2º del Reglamento establece una suerte de definición de confesión religiosa considerando como tales a las “integradas por personas naturales que profesan, practican enseñan y difunden una determinada creencia religiosa”, para luego señalar lo que a nuestro entender vendría a ser una toma de postura sobre cinco caracteres básicos que a efectos de este registro toda confesión debe tener, a saber: “credo, doctrina, culto, organización y ministerios propios”²⁰.

¹⁹ El mencionado artículo 10º del Reglamento señala que se habilitará una sección especial en el registro para la inscripción de las Federaciones o Uniones de Confesiones, cuyas confesiones adherentes estén mayoritariamente inscritas en el registro, y que reúnan en lo que sea pertinente, los requisitos establecidos en el artículo 3º de esta norma legal.

²⁰ Estos mismos caracteres se repiten en el literal “g” del ya citado artículo 3º del Reglamento.

Ahora bien, el literal "f" del artículo 3º del Reglamento establece que la confesión deberá anexar una declaración de no desarrollar las actividades descritas en el artículo 5º del mismo, lo aquí llamaremos como "supuestos excluidos", supuestos o actividades no consideradas aptas como propias de una confesión religiosa y que a nivel del Derecho Comparado son quizás una de las cuestiones de estos escenarios que más debate ha generado, sea por la indeterminación de los términos empleados ("fenómenos astrofísicos", "magia", "ritos maléficos", etc.), como porque a partir de ellos se estaría pretendiendo establecer, con alcance legal y general, una suerte de definición o concepto de "confesión religiosa". Para Motilla, comentando los supuestos excluidos en el caso español como, por ejemplo, los "fenómenos psíquicos o parapsicológicos" y los "valores humanísticos o espiritualistas", esta clase de términos constituyen conceptos jurídicos indeterminados de uso frecuente en el ámbito de un registro de confesiones y requieren una ulterior integración administrativa²¹.

Los cinco literales de este artículo 5º vendrán precedidos por la expresa consideración de que "no se considera Confesión para los efectos del Registro, a la entidad que desarrolle cualquiera de las siguientes actividades". De este modo, antes de entrar en el detalle de una más amplia definición de lo que es una confesión religiosa, se prefirió establecer, con mayores parámetros por cierto, lo que no es una confesión religiosa, una suerte de definición negativa o "a contrario"; o, siendo exquisitos con los términos, lo que

no calificaría como propio de una asociación religiosa para que pueda acceder al registro.

Veamos qué actividades se exigen excluir expresamente de las actividades de las confesiones.

El inciso "a" excluye "las que atenten contra la seguridad, el orden, la moral, la salud pública, o contra el derecho de los demás al ejercicio de su propia libertad religiosa". Bien puede sostenerse que este inciso es una clara referencia a lo constitucionalmente establecido en la Carta de 1993 sobre los límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa: el orden público y la moral, aunque aquí se añaden otros bienes constitucionalmente protegidos.

El inciso "b" señalará "las que desarrollen actividades políticas, culturales, deportivas, comerciales similares, o que tengan fines lucrativos". Este inciso va más encaminado a reforzar la ausencia de fines lucrativos o comerciales propias de toda asociación civil ordinaria. Sin embargo, resultará discutible hacer una interpretación restrictiva de estos conceptos al no permitir a una confesión, por ejemplo, que suela dedicar gran parte de sus actividades a promover a alguno de sus miembros en una campaña política (como es el conocido caso de los israelitas del Nuevo Pacto Universal y su partido político FREPAP) o que suela dedicar gran parte de sus actividades a organizar espectáculos musicales o culturales (como es el caso de muchos colectivos evangélicos).

El inciso "c" nos dirá que tampoco se considerará confesión a aquellas confesiones que desarrollen "el estudio o

²¹ MOTILLA, Agustín. *Control administrativo de la licitud de las entidades religiosas: La aplicación del orden público en la inscripción en el Registro*. En: RAP, N° 149, Mayo/Agosto 1999, p. 67.

la experimentación de fenómenos astrofísicos, psíquicos o parapsicológicos, la adivinación, la astrología, la magia, la difusión de ideas filosóficas, humanísticas o espiritistas, así como los ritos maléficos o satánicos.”. Las actividades excluidas aquí descritas parecerían consagrar como paradigma de lo religioso al cristianismo, ya que la expresa referencia al satanismo o espiritismo evidentemente evoca las creencias proscritas por dicha religión socialmente más extendida en nuestro medio, y que quizás tiene en la Iglesia Católica su más difundida expresión. Esta exclusión es compartida en el sistema español²² con no pocas críticas²³.

Por lo demás, algunas de estas prácticas bien pueden ser encajadas o

interpretadas como propias de confesiones socialmente entendidas como religiosas, lo que hace difícil el examen de distinguir cuándo se está ante un elemento “religioso” o “excluido”²⁴. Llamazares Fernández, sobre este hecho similar en el caso español, anota que se “obligaría a expulsar de ese ámbito de protección a todas las asociaciones que tuvieran que ver con fenómenos de carácter místico, o con la predicación de valores humanistas o humanitarios, o de valores espiritualistas; es decir, quedarían fuera todas las asociaciones religiosas, incluidas las religiones tradicionales en Occidente. ¿Existe alguna asociación religiosa que no tenga relación con la vivencia de fenómenos místicos y con la difusión de

²² El numeral dos del artículo 3º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa española señala: “Dos. Quedan fuera del ámbito de protección de la presente Ley las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espirituales u otros fines análogos ajenos a los religiosos.”

²³ SOUTO PAZ comenta que, al momento de discutirse en España la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, algunos grupos reclamaron no poder acceder al registro de confesiones por no encajar en la concepción de “religioso” del mismo, citando el ejemplo del Grupo Andalucista, el cual presentó numerosas enmiendas. Dichas enmiendas tenían como denominador el señalar que “resulta innecesario explicitar todo lo que pueda fuera del ámbito de esta ley. La práctica y difusión de valores humanísticos o espirituales no siempre es ajena al hecho religioso. Así, por ejemplo el espiritismo tiene para sus adeptos un contenido indudablemente religioso. En cualquier caso, son los individuos o asociaciones los que tienen que valorar si su actividad o profesión es o no es religiosa, o está relacionada con el aspecto religioso, no correspondiéndole a la Administración determinar estas cuestiones, ya que son realidades anteriores a su reconocimiento por parte del Estado.” Ver: SOUTO PAZ, José Antonio. *Comunidad política y libertad de creencias*. Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 264. Así también MURILLO MUÑOZ se pregunta “¿Acaso las religiones no son sino humanismos que persiguen la perfección, la felicidad, la plenitud del hombre? ¿No es la experiencia religiosa una experiencia espiritual? Probablemente la equiparación de estos fenómenos, cuando tienen como fin el cultivo de una determinada cosmovisión, a los religiosos, y que se contienen en alguna legislación como la alemana, evite las dificultades definitorias de los fines religiosos si no se quiere llegar a que sean los propios grupos los que se definan como religiosos, o a poner a la Administración y a los Tribunales que revisen sus decisiones, ante una cuestión que no siempre tendrá una solución satisfactoria para el ejercicio de la libertad religiosa, o el principio de laicidad del Estado.” En: MURILLO MUÑOZ, Mercedes. *¿Miedo a la religión en el reconocimiento jurídico de los grupos religiosos? Reflexión en torno a la inscripción de entidades religiosas en la jurisprudencia española*. En: Ponencias del IV Simposio Internacional de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones, disponible en <http://www.ull.es/congresos/conmirel/murillo1.html>, revisado el 15 de agosto de 2006, séptimo párrafo del punto 5.2.1 de su exposición.

²⁴ Piénsese sino en el caso del grupo “Sukyo Mahi Kari”, cuya quizás principal manifestación de culto es la imposición de manos entre sus miembros para aliviar, en sus palabras, el espíritu y los males físicos, lo cual podría ser entendido como un fenómeno psíquico, por decir lo menos. O también en los que profesan la religión Shintoísta o aquellas muchas otras corrientes orientales que promueven la meditación, el hablar con uno mismo o el culto a los muertos, manifestaciones que podrían ser interpretadas como una de difusión de “ideas espirituales” o “filosóficas” o hasta de “maléficas” o “satánicas”, con un riesgo enorme de arbitrariedad en su calificación. Curiosamente, los “Sukyo Mahi Kari” han logrado su inscripción en el registro de confesiones peruano.

esos tipos de valores? o ¿qué es lo que se entiende por fenómenos psíquicos o parasicológicos y por valores humanistas o espiritualistas? ¿Algo diferente a lo que dice el Diccionario de la RA [Real Academia de la Lengua]?”²⁵, (texto agregado).

El inciso “d” complementa lo anteriormente dicho al señalar que no se considera estar ante confesiones cuando se constate “la prestación de servicios de resolución de problemas y armonización personal, mediante técnicas parapsicológicas de adivinación, astrológicas o mágicas ejercicios físicos o mentales, o a través de dietas o medicinas alternativas”. Nuevamente la indeterminación en los términos se hace presente. Sobre este hecho ya Domínguez Bartolomé ha señalado con acierto que “el uso de tales conceptos es tan abundante que llega a convertirse en una característica de la normativa reguladora del fenómeno asociativo religioso, de la cual subraya el peligro de la excesiva discrecionalidad administrativa y la consiguiente inseguridad”²⁶.

Finalmente, el inciso “e” faculta a las instancias competentes a no considerar a aquellas confesiones que presenten actividades “análogas a las descritas en los dos literales anteriores”, esto es, los incisos “c” y “d”. Esta fórmula también es recogida en el ordenamiento español bajo el término de “actividades relacionadas”, y para Llamazares Fernández “parece completamente disparatado, añadir una cláusula abierta recurriendo a la analogía, con total desprecio de las reglas más elementales de la lógica jurídica”²⁷.

1.5. La cancelación de las inscripciones y medios impugnatorios.

Mención aparte merece el tratamiento de la cancelación de las inscripciones y los medios impugnatorios ante una posible denegatoria de la misma. A tenor del artículo 11º del Reglamento se faculta a la Dirección Nacional de Justicia para que pueda “de oficio o a pedido de parte, garantizando el derecho de defensa, resolver la cancelación de la inscripción de una Confesión, cuando se haya comprobado la transgresión de lo dispuesto en los artículos 3º ó 5º de la presente norma.(...)”.

Si discutibles son los amplísimos márgenes de indeterminación a efectos de decidir cuándo procede la inscripción de una confesión, más discutible será la posibilidad que de oficio la Administración decida cancelar la inscripción, por cuanto las causales de cancelación –entre ellos, por ejemplo, que “aparezcan” los supuestos excluidos del artículo 5º en las actividades de las confesiones inscritas- amplían la “discrecionalidad” de la Administración. Por otro lado, no se especifica quién está calificado, además del representante de la confesión inscrita, como parte a efectos de pedir la cancelación, lo que hace que los supuestos sean mucho más impredecibles de lo que por sí son.

Cabe agregar que según el artículo 11 del Reglamento contra una resolución de cancelación o denegatoria de inscripción procede recurso de apelación, el cual es resuelto por el Viceministro de Justicia, siendo que con dicho pronunciamiento se

²⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. *Derecho de libertad de conciencia*. Civitas, 2002-2003, p. 453 y 454.

²⁶ DOMÍNGUEZ BARTOLOMÉ. *El grupo religioso: una manifestación del derecho de asociación*. En: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, Volumen X, 1994, p. 148. Citado por: MOTILLA, Op. Cit., p. 67

²⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Op. Cit., p. 454.

agota la vía administrativa.

1.6. Los efectos de la inscripción. Luces y sombras del estado de la cuestión.

A la luz de lo actualmente dispuesto en el Reglamento del “Registro de confesiones distintas a la Católica” no es posible establecer si en estricto la finalidad o los efectos concretos del acto de inscripción toman la forma de algún status jurídico especial para con las confesiones inscritas. Que con este registro el Estado peruano desee establecer salvaguardas legales específicas encaminadas a promover y proteger el ejercicio de la libertad religiosa en clave colectiva, es algo que expresamente no se desprende del Reglamento.

Salvo una importante precisión en el segundo párrafo del artículo 8° del Reglamento que señala que “mediante el certificado de inscripción se puede acreditar sin necesidad de la presentación de ningún otro documento, la condición de Confesión distinta a la Católica, para todos sus efectos, ante las autoridades nacionales, regionales, locales u otras”, (subrayado agregado), no se desprende que las confesiones inscritas vayan a asumir algún status especial o, cuando menos, tengan una posibilidad concreta de suscribir algún futuro Convenio o Acuerdo de colaboración estatal, en orden a los objetivos que la norma señala como propios de este registro, esto es, promover las relaciones con el Estado.

Como hemos visto, el establecer un registro de confesiones se ha entendido como un paso tanto para fortalecer la

libertad religiosa como ampliar o establecer las relaciones con las confesiones distintas a la Católica. Lo paradójico es que el “Registro de confesiones distintas a la Católica”, en el momento actual, no crea ningún beneficio nuevo, sino antes bien se constituye (o pareciera constituirse) en un paso administrativo más para que las confesiones sean sujetas de los beneficios o privilegios que ya existían en las distintas normas sectoriales²⁸: una vez inscritas su calidad de “confesión religiosa” ya no podría ser puesta en duda. Esta última aseveración no incluye a los específicos trámites que las confesiones ahora deberán realizar ante el Ministerio de Justicia y que detallamos a continuación.

Ahora bien, el artículo 13° del Reglamento señala que “la inscripción en el Registro, sólo es exigible para los trámites administrativos del Sector Justicia, cuando se haya establecido así de manera expresa”. Nos preguntamos: ¿por qué la norma se preocupa en remarcar expresamente que el procedimiento de inscripción sólo será exigible para un sector de la Administración y no a toda ella?. Así también, el tercer párrafo del artículo 8° del Reglamento dice que “si la confesión no cuenta con el Certificado de inscripción respectivo, acreditará su condición de tal con los documentos que exija el correspondiente sector de la Administración Pública en su TUPA.”

Hasta donde tenemos conocimiento son los trámites encuadrados en las competencias de la Dirección de Asuntos Interconfesionales del Ministerio de Justicia: (i) Trámite de aprobación de las

²⁸ Si uno por ejemplo revisa el artículo 13° de la Resolución Ministerial N° 377-2003-JUS antes de ser modificada, se establecía que “las confesiones inscritas en el Registro, gozan de todos los beneficios que el ordenamiento jurídico les confiera”.

donaciones provenientes del exterior (Resolución Directoral N° 158-2004-JUS/DNJ por la que se aprueba la Directiva N° 001-2003-JUS/DNJ “Seguimiento y control de las donaciones aprobadas a las confesiones distintas a la Católica”); y (ii) Legalización de las firmas de las autoridades de las confesiones distintas a la Católica que se hallen previamente inscritas, en documentos sobre migración de su personal y otros documentos eclesiásticos, para su uso en el exterior con fines civiles (Memorandum N° 0339-2004-JUS/DNJ, por el que se adiciona función a la Dirección de Asuntos Interconfesionales).

A partir de lo aquí explicado, ¿debemos entender que aquellos sectores de la Administración que no consideren que baste estar inscrito en el “Registro de confesiones distintas a la Católica” pueden vía sus Textos Únicos Ordenados exigirles nuevos requisitos y nuevos procedimientos de acreditación para ser objeto de eventuales beneficios o facilidades en orden a su calidad religiosa? El sentido lógico nos daría una respuesta negativa ya que no podría justificarse crear un frondoso registro a los únicos efectos de resultarle vinculante expresamente a un solo sector de la Administración. Lamentablemente, ello parece ser así²⁹.

En el Reglamento no es expreso un

para qué de este control que justifique la exigencia de requisitos e información a los grupos que desean acceder al registro de confesiones religiosas. Una justificación suficiente, como ya lo hemos señalado, sería que los efectos de la inscripción resulten vinculantes a toda la Administración Pública, pero a la fecha de publicación de nuestro trabajo no se han modificado los Textos Únicos Ordenados de Procedimientos Administrativos (T.U.P.A.) de diversas entidades públicas donde las confesiones religiosas (bajo la forma de asociaciones civiles religiosas) realizan sendos trámites y en los cuales no se les exige presentar algún certificado de inscripción en el “Registro de confesiones distintas a la Católica”, a pesar de que este registro especial lleva más de dos años de existencia.

2. LA POTESTAD CALIFICATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS REGISTROS DE CONFESIONES RELIGIOSAS FRENTE AL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD RELIGIOSA. REFLEXIONES SOBRE EL CASO PERUANO.

Como hemos señalado, el “Registro de confesiones distintas a la Católica” se justificaría en ser un paso previo al que voluntariamente los grupos religiosos se acogen para disfrutar de los beneficios que establece el ordenamiento en su favor, en

²⁹ Esta hipótesis puede corroborarse en el sentido de que, a la fecha de publicación de este trabajo, a otros niveles de la Administración Pública peruana se exige que las confesiones religiosas acrediten estar inscritas en los Registros Públicos, es decir, constituidas como asociaciones civiles ordinarias de carácter religioso, para efectuar diversos trámites. A modo de ejemplo podemos señalar que a nivel de la Superintendencia de Administración (SUNAT), para acceder al “Registro de entidades exoneradas al Impuesto a la renta” su Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos vigente, en su procedimiento N° 39, señala como requisito de las “Confesiones distintas a la Iglesia Católica” estar inscritos en los Registros Públicos (entendemos como asociación civil ordinaria). Y otro ejemplo constituye lo que ocurre a nivel de la Dirección Nacional de Migraciones (DIGEMIN), en el procedimiento N° 25 de su TUPA vigente, respecto a la tramitación de las visas para los religiosos “miembros de asociaciones religiosas no Católicas”, cuando señala como uno de los requisitos para obtenerla el presentar una copia fotostática simple del oficio de inscripción en el registro de asociaciones religiosas actualizada y una carta de la asociación religiosa sustentando la solicitud e indicando el tiempo de permanencia solicitado para el beneficiario. Nótese que no se exige en ningún caso como requisito a las confesiones religiosas estar inscritas en el registro del Ministerio de Justicia, sino únicamente en los Registros Públicos.

orden a la cooperación general o específica que el Estado busque establecer con ellas. Y es que en general, la tutela o fomento hacia las confesiones religiosas se ha justificado por una alegada contribución de estos grupos al interés público, sea por la autorrealización personal y el libre desarrollo de la personalidad³⁰ que dichos espacios suponen, como por las obras de carácter social a que podrían dar lugar³¹. Los registros de confesiones religiosas aparecen así como cauces para brindar alguna suerte de seguridad jurídica en orden a garantizar que en verdad sean confesiones religiosas los grupos a quienes se beneficia o tutela³².

Ahora bien, antes de abordar la problemática de las competencias calificatorias de estos registros, una cuestión básica a dilucidar es si con la denegación de la

inscripción, o por el sólo mérito de establecer requisitos sustanciales para ser considerado a nivel de este registro como confesión religiosa, se está limitando la libertad religiosa.

La doctrina no ha sido unánime en considerar si forma parte del contenido del derecho a la libertad religiosa la posibilidad de acceder a un registro de esta naturaleza. Así, Motilla considera que estos registros sí pueden limitar el libre ejercicio de la libertad religiosa al señalar que “no puede dudarse que la inscripción registral es un verdadero derecho subjetivo de las entidades religiosas condicionado a la acreditación de los requisitos legales, que a su vez se encuentra íntimamente relacionado con el pleno ejercicio del derecho de asociación [...] y, dada la esfera de fines donde se desenvuelven, con el

³⁰ MOTILLA, Op. Cit., p. 84

³¹ Además, los registros de confesiones religiosas bien pueden catalogarse como expresión de una de las formas de actuación de la Administración Pública más importantes, cual es la actividad de policía o de control, por la cual se establecen controles específicos a diversas actividades de los particulares y que muchas veces suponen imponer límites a alguno de sus derechos. Y junto con ella también aparece imbricada la actividad de fomento, a través de la cual el Estado brinda ayudas espontáneas específicas a las confesiones, como las ya mencionadas exoneraciones tributarias y otras facilidades administrativas. En ese sentido SATORRAS FIORETTI señala que “la efectiva cooperación entre el Estado y una confesión religiosa determinada se alcanzará [...] por medio de la firma de un Acuerdo de Cooperación, pero como el Estado se halla en posición de absoluta supremacía a la hora de decidir con quién firma sus acuerdos, y con quién no, en el fondo, estamos ante una actividad administrativa de limitación, y eso, en el caso de que se lleguen a firmar Acuerdos, pues de otro modo, nos encontraríamos ante una mera actividad de fomento (ayudas, subvenciones, etc.)” En: SATORRAS FIORETTI. Op. Cit., p. 104.

³² Un sector de la doctrina cuestiona la sola existencia de esta clase de registros, resaltando la total incompetencia del Estado y de su Administración Pública para definir o siquiera controlar a las confesiones. En esta línea de pensamiento, ROCA nos dice, comentando la situación existente en Alemania (Estado donde prima un régimen de separación entre Estado y confesiones), que “del carácter neutral del Estado en materia religiosa se sigue que el Estado tiene vedado inmiscuirse en la determinación del contenido de la libertad de fe y de confesión. Menos aún puede el Estado determinar por sí mismo lo que en un supuesto concreto debe contemplarse como el ejercicio de la religión y de la ideología. El Estado, que no dispone de base ideológica o religiosa alguna propia, está en este punto vinculado al entendimiento que cada comunidad ideológica o religiosa tiene de sí mismo. El Estado lesionaría el derecho a la autonomía de sus propios asuntos que la Ley Fundamental de Bonn garantiza a las comunidades religiosas si, desde la doctrina de una determinada confesión o ideología, no considerara como ejercicio de la religión una determinada práctica.” En: ROCA, María José. Op. Cit., p. 470 y 471. Así también BIDART CAMPOS, comentando una sentencia del Tribunal Militar argentino sobre el caso de un objetor de conciencia perteneciente a los testigos de Jehová, confesión no reconocida por el registro argentino de la materia, señalará a este respecto que “no importa que el culto no esté reconocido ni registrado porque el estado (“fiscal” de fe) ha dicho “no” a la inscripción de ese culto en un fichero que ya es algo más que fichero: es tamiz. Y es que al estado no le toca juzgar ni la verdad de una religión, ni la veracidad o la buena fe de la conciencia religiosa de nadie.” En: BIDART CAMPOS, Germán J. *Tribunales Militares y la Constitución*. Ediar, Argentina, 1985, p. 171.

derecho fundamental de libertad religiosa.”³³

Por su parte, Navarro Floria considera que se estaría privando a los miembros de los grupos rechazados del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa³⁴, mientras que Santorras Fioretti considera como parte del contenido protegido de la libertad religiosa a un derecho colectivo de los grupos religiosas a ampliar su status jurídico por medio de la inscripción en un registro de confesiones, junto con otros como el de autorregularse estatutariamente y el de relacionarse con el Estado por medio de Acuerdos de Cooperación.³⁵

De otro lado, Llamazares Fernández, comentando el caso español, parece inclinarse por la posición contraria al considerar que la inscripción en este registro no constituye elemento esencial del derecho de libertad religiosa, sino únicamente afecta la capacidad de obrar de las confesiones al atribuir derechos nuevos³⁶ a las confesiones para su diario quehacer. Sostiene que la denegación de inscripción en un registro de confesiones “impide el disfrute de derechos que facilitan ese ejercicio [de la libertad religiosa] que

son los nuevos derechos atribuidos por la inscripción” y que “la confesión ya era titular del derecho de libertad religiosa, lo que hace la inscripción es facilitar su ejercicio. Lo único nuevo son los derechos que facilitan el ejercicio del derecho fundamental y que afectan la capacidad de obrar.” La inscripción entonces “afecta la capacidad de obrar por una doble vía, facilitando el ejercicio de la libertad religiosa y eliminando obstáculos para ese ejercicio, sin la atribución de derechos nuevos en unos casos (publicidad), con esa atribución en otros”³⁷. (El agregado es nuestro).

Ahora bien, el Tribunal Constitucional español tuvo oportunidad de señalar en el Fundamento nueve de la STC 46/2001 (“caso de la secta Moon”, sentencia sobre la que volveremos luego) que la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas español es “la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religiosas, orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa”³⁸. Por ello, a su juicio “la indebida denegación por la Administración responsable del Registro de la inscripción solicitada, viene a constituirse en un injustificado obstáculo

³³ MOTILLA, Op. Cit., p. 90.

³⁴ Ver: NAVARRO FLORIA, Juan G. *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*. En: Actas del Congreso Latinoamericano de Libertad Religiosa. Lima-Perú (setiembre, 2000). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 136.

³⁵ SATORRAS FIORETTI, Op. Cit., p. 93.

³⁶ Recuérdese que en dicho país, a diferencia del sistema peruano, se ha venido discutiendo por los efectos “constitutivos” o “declarativos” del acto de inscripción en el Registro de entidades religiosas español, en orden a que su Ley Orgánica de libertad religiosa establece efectos concretos a la inscripción de los grupos religiosos. En efecto, el numeral uno del artículo sexto de la mencionada señala que “las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación.”

³⁷ Por todas las citas: LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Op. Cit., p. 450.

³⁸ Fundamento nueve de la sentencia en comento.

que menoscaba el ejercicio, en plenitud, del derecho fundamental de libertad religiosa del que son titulares los sujetos colectivos”.³⁹ Si bien no hay aquí una declaración terminante de que efectivamente se limita la libertad religiosa, es posible entender la preocupación del Alto Tribunal Español sobre las importantes consecuencias que una denegación indebida supondría para el ejercicio de la libertad religiosa.

Consideramos que una eventual limitación al ejercicio de la libertad religiosa dependerá de la eficacia de la inscripción en el registro de confesiones que se trate, es decir, de los efectos concretos de dicho acto sobre el actuar de los grupos, sean positivos al reconocerles beneficios y facilitar de ese modo su actuación en la vida jurídica como grupo religioso, o negativos cuando al no lograr inscribirse encuentran dificultades que inciden en su ejercicio colectivo religioso.

Eso sí, también importarán los requisitos que se contemplen para calificar a una asociación como confesión religiosa, ya que de ellos dependerá un concepto de confesión religiosa amplio o restringido y, consecuentemente, un amplio o limitado número de grupos religiosos beneficiados.

La, al parecer, notoria importancia de estar inscrito en un registro de confesiones, manifiesta su incidencia para con el ejercicio colectivo de la libertad religiosa⁴⁰, lo que aumenta la necesidad de estar alerta ante aquellas denegaciones de inscripción que puedan catalogarse como arbitrarias o irrazonables, a la luz de cada caso concreto, y que perfectamente pueden dar lugar a interponer una acción de garantía constitucional a favor de la libertad religiosa⁴¹.

Y junto con estas consideraciones hay que recordar que a tenor del segundo párrafo del artículo 1º del Reglamento⁴², la

³⁹ Fundamento nueve de la sentencia en comento.

⁴⁰ Recuérdese que la libertad religiosa es un derecho relacional, es decir, las exigencias que demandan su respeto se encuentran muchas veces vinculadas a la protección de otros derechos y facultades.

⁴¹ Y en los hechos ya se ha interpuesto una. Hemos tomado conocimiento que el 14 de setiembre de 2004 la abogada evangélica Bertha Arellano Rivera interpuso un Amparo contra el Ministerio de Justicia pidiendo la “inaplicabilidad o derogatoria” de la Resolución Ministerial N° 251-2004-JUS por “ser flagrantemente discriminatoria y atentar contra el ejercicio de la libertad de religión en agravio de miles de personas naturales y jurídicas que profesan confesiones no católicas romanas”, así como “violar la reserva sobre las convicciones políticas, filosóficas, religiosas o de cualquier otra índole”. Señala textualmente sobre las facultades de la Dirección de Asuntos Confesionales que “¿quién puede garantizar que dicha instancia (...) estén preparados y tengan la imparcialidad suficiente para calificar, para evaluar a una persona natural o jurídica de procedencia religiosa diferente, quien no obstante haber satisfecho los requisitos del Código Civil, desea libremente inscribirse en el registro del Ministerio de Justicia? La respuesta es simple: NADIE. Estamos indefensos ante los designios de esas instancias”. Alega ello a partir la propia redacción del Reglamento como de una parte de la referida Resolución Ministerial N° 251-2004-JUS que la modifica y que daba a entender la obligatoriedad de la inscripción, texto citado en la nota ciento nueve de este mismo trabajo. Hasta donde hemos tenido conocimiento, dicho Amparo fue declarado fundado a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 2004-53935-0-0100-J-CI-46º del 46º Juzgado Especializado Civil de Lima, ordenando “la inaplicación” (no particular, sino de modo general) de la Disposición Transitoria Única de la R.M. 251-2004-JUS. En rigor lo correcto hubiera sido intentar una Acción Popular contra la referida norma reglamentaria, buscando de ese modo su derogación, ya que como es de conocimiento general a través de un Amparo sólo podría lograrse la inaplicación para un caso concreto sin tener necesariamente efectos generales lo ahí resuelto, lo que al parecer no era el petitorio de la demandante.

⁴² El segundo párrafo del artículo 1º del Reglamento señala: “Las Confesiones que se profesan en el país distintas a la Católica Apostólica Romana pueden inscribirse voluntariamente en el Registro. Las que no se inscriban, al igual que sus miembros, continuarán gozando del libre ejercicio de la libertad religiosa, reconocido en la Constitución Política del Perú.”

inscripción además de facultativa es meramente declarativa, lo que significa que el acto de inscripción no atribuye una titularidad del derecho de libertad religiosa ni constituye una nueva clase de persona jurídica. Así, una confesión religiosa inscrita goza de tanta titularidad del derecho fundamental a la libertad religiosa como aquella que no ha logrado inscribirse o no desea hacerlo, y el Estado está obligado a asegurar la plena vigencia de su derecho en cualquiera de los casos, tal y como expresamente reconoce el citado Reglamento.

El Estado Peruano ha optado por establecer un régimen de control a las confesiones a través de este registro, y establecer cuándo jurídica o administrativamente se está o no ante una confesión distinta de la Católica. Responder hasta qué punto se limita o no el derecho fundamental de la libertad religiosa a las confesiones, necesariamente implica determinar cuáles son los parámetros que la actuación administrativa tiene (o debería tener) al momento de calificar las solicitudes de inscripción y establecer si se cumplen o no los requisitos exigidos por el Reglamento. Lo clave será responder: ¿la calificación en el registro de confesiones peruano es una potestad discrecional o una potestad reglada?

2.1. ¿Potestades discrecionales o potestades regladas en el “Registro de confesiones distintas a la católica”?

Como señala Espinosa-Saldaña, el ejercicio de las competencias asignadas suele darse dentro de parámetros previa y

claramente establecidos, lo que habitualmente se conoce como potestades regladas, siendo que también existan una serie de facultades o potestades en las cuales se goce de cierta discrecionalidad para actuar, siempre y cuando se entienda que esa discrecionalidad no sea o se convierta en sinónimo de arbitrariedad y, por ende, debe ejercerse dentro de ciertos límites como el respeto a las competencias de otros organismos, los derechos fundamentales de todas las personas, y principios como la razonabilidad, entre otros⁴³.

Sobre esta distinción García de Enterría señala que “el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración comporta un elemento particular: la inclusión en el proceso aplicativo de la Ley de una estimación subjetiva de la propia Administración con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad atribuida o su contenido particular. Esa estimación no es extra-legal, que surja de un supuesto poder originario de la Administración, anterior o marginal al Derecho; es, por el contrario, una estimación cuya relevancia viene de haber sido llamada expresamente por la Ley que ha configurado la potestad y que se la ha atribuido a la Administración justamente con ese carácter, la discrecionalidad es entonces un caso típico de remisión legal”⁴⁴. Mientras que el ejercicio de las potestades regladas “reduce a la Administración a la constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente.

⁴³ ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Código Procesal Constitucional. Proceso Contencioso Administrativo y Derechos del Administrado*. Lima, Palestra Editores, 2004, p. 96 y ss.

⁴⁴ GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Civita Ediciones, Madrid, 2000, p. 453 y ss.

Hay aquí un proceso aplicativo de la Ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo a la constatación o verificación del supuesto mismo para contrastarlo con el tipo legal; siendo que su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración”⁴⁵.

Hemos de advertir que no pretendemos aquí abordar la discusión que se ha generado en el Derecho Público sobre cuándo se configuran potestades discrecionales y cuáles serían sus posibilidades de control judicial, control plasmado a través de un sin número de técnicas elaboradas por la doctrina *iuspublicista* que nos resulta imposible explicar aquí en detalle⁴⁶. Sin embargo, ello no nos exime de brindar algún atisbo de respuesta sobre la pregunta planteada y que parte de una realidad concreta: el Reglamento del registro de confesiones peruano está plagado de conceptos jurídicos indeterminados y ambiguos.

Santamaría Pastor advierte con claridad que la discrecionalidad no puede ser confundida bajo ningún concepto con la mayor o menor indeterminación de los conceptos jurídicos utilizados por las normas, normas que en ocasiones utilizan deliberadamente conceptos vagos, bien sean de experiencia social o éticos⁴⁷. Señala que “hoy, doctrina y jurisprudencia son unánimes en reconocer que discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados son hechos diversos; y que, si bien la

Administración puede efectuar una determinación inicial de la concurrencia o no del concepto, esta apreciación puede ser revisada y sustituida por la de un juez o Tribunal (y ello sin perjuicio de reconocer un cierto margen de confianza a la apreciación administrativa por su presunta imparcialidad, conocimiento directo de los hechos y competencia técnica).”⁴⁸

Para este mismo autor, la discrecionalidad supone una valoración que no puede ser revisada ni sustituida por la de los particulares ni por la de un órgano jurisdiccional, esto es, la discrecionalidad supone “la creación de un ámbito de indiferencia jurídica relativa: en los supuestos remitidos a su decisión, la Administración puede elegir entre diferentes soluciones, todas ellas igualmente válidas. Sin embargo, esta indiferencia no es total, sino, como se ha dicho, relativa: la decisión que se adopte deberá respetar en todo caso los principios constitucionales básicos que condicionan la actuación administrativa y los propios principios generales del Derecho [...]”⁴⁹.

Por otro lado, a decir de Parejo Alfonso los conceptos jurídicos indeterminados “son verdaderos conceptos jurídicos, que definen (igual que los determinados) un preciso supuesto legal, sin perjuicio de dar lugar a una específica dificultad y, por tanto, una cierta capacidad de apreciación interpretativa, mientras que la verdadera discrecionalidad sólo se produce en

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Una buena explicación de las diferentes posturas planteadas en el escenario español lo encontramos en ZEGARRA VALDIVIA, Diego. *Control judicial de la discrecionalidad administrativa: Viejo problema y nuevo excursus (sus alcances en la doctrina española)*. En: Revista de Derecho Administrativo, Año I, Número 1. Círculo de Derecho Administrativo, Iuris Consulti Editores, marzo 2006, p. 33 y ss.

⁴⁷ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I. Iustel, 2004, p. 429.

⁴⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Ibid.

⁴⁹ Ibid.

términos de libre arbitrio de actuación o decisión (discrecionalidad volitiva) y nunca de mera libertad interpretativa de un supuesto legal (discrecionalidad cognitiva)⁵⁰. Lo característico en el uso de estos conceptos será entonces “la mayor dificultad que ofrece para su interpretación y aplicación, siendo éstas desde luego plenamente fiscalizables en sede judicial”⁵¹.

Y para García de Enterría la aplicación de dichos conceptos “es un caso de aplicación de la Ley, puesto que se trata de subsumir en una categoría legal unas circunstancias reales determinadas; justamente por ello es un proceso reglado, que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido de que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una

potestad discrecional”⁵².

No parece entonces ser tan cierto que sea posible explicar las competencias calificadoras de un registro de confesiones religiosas en clave discrecional, sino más bien en clave reglada o recurriendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados⁵³. Por lo demás, la doctrina eclesiasticista no ha resuelto esta cuestión de técnica jurídica o de política legislativa para algunos⁵⁴, pero no por ello carente de importancia, presuponiendo muchas veces, sin mayor análisis, que en los registros de confesiones se depositan un cúmulo de potestades de naturaleza discrecional⁵⁵.

Ahora bien, la doctrina científica se encuentra dividida en torno al ámbito de las potestades administrativas en el procedimiento de inscripción en un registro de confesiones⁵⁶, habiendo un sector que defiende la idea que la Administración

⁵⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano (Coordinador). *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1992, p. 387

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ DE BARTOLOMÉ CENZANO explica esto de la siguiente manera: “Mediante la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley perfila una porción de la realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado. No obstante, como ha sido apuntado por la doctrina *iuspublicista*, resulta manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, a pesar de la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. La ley utiliza conceptos de experiencias tales como: incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible, etc., o de valor como: buena fe, buenas costumbres, estándar de conducta del buen padre de familia, justo precio, etc. Mas ello no obedece a un capricho del legislador, por el contrario se debe a que las realidades referidas siendo necesarias, no admiten otro tipo de determinación más rigurosa. No debe olvidarse que al estarse refiriendo a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias es claro que la aplicación de tales conceptos a la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da o no se da el concepto (*tertium non datur*); en nuestro caso, o se ha faltado al orden público o no se ha faltado. Lo que sí resulta imprescindible que quede claro es que siendo lo esencial del concepto jurídico indeterminado, la indeterminación del enunciado, ello no tiene porque traducirse necesariamente en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten en una “unidad de solución justa” en cada caso; por el contrario el ejercicio de una potestad discrecional permite una pluralidad de soluciones justas, posibilidad de opción entre varias alternativas que son igualmente justas desde la perspectiva del Derecho.” En: DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 74 y 75.

⁵⁴ PAREJO ALFONSO anota que la distinción entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados “no es una cuestión teórica, sino de política legislativa, puesto que la discrecionalidad cumple la función en el ordenamiento de reasignar capacidades de decisión, a través de la exclusión del poder decisorio último que retiene con carácter general el juez.” Ver: PAREJO ALFONSO, Op. Cit., p. 388.

⁵⁵ MOTILLA, Op. Cit., p. 68.

⁵⁶ MOTILLA, Op. Cit., p. 87.

puede y debe apelar a un control sustancial de las confesiones religiosas, y por tanto con competencia para limitar el ejercicio de su libertad religiosa y configurar un concepto de religión⁵⁷, como otro que señala que la comprobación de que determinado grupo religioso reúna los requisitos que el Estado determina para inscribirse en este registro especial sólo tiene sentido cuando los derechos a que se acceden por la inscripción no forman parte del contenido esencial de la libertad religiosa, siendo que la denegatoria de su inscripción deje intacto el ejercicio de este derecho⁵⁸.

Se ha intentado explicar estas facultades recurriendo a categorías del Derecho Administrativo. Camarasa Carrillo considera que el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas es una actividad administrativa de limitación, fundada en las relaciones especiales de sujeción a que se encuentran sometidas dichas entidades, “cuyo fundamento es la existencia de una determinada relación de poder que da lugar a una especial dependencia y subor-

dinación”⁵⁹. También Roca, para intentar resolver el problema de la delimitación del requisito de los “fines religiosos” propone que o bien se recurra a la llamada “discrecionalidad técnica” dejando en manos de un órgano de expertos -la Comisión Asesora de Libertad Religiosa española, en dicho contexto- la adopción de decisiones en este tema con arreglo a criterios “técnicos”, o bien se opte por una definición normativa del concepto, en su opinión, preferible por su mayor seguridad⁶⁰.

Sin embargo, estos pareceres no terminan de resolver el problema de fondo porque ¿con arreglo a qué criterios podría definirse legalmente lo religioso?. Es evidente que podrá avanzarse en reducir la eventual discrecionalidad con que actúa la Administración en este tema, pero el problema sigue en pie por la sencilla razón de que no hay un concepto unívoco de religión⁶¹.

En el caso peruano, el Reglamento del registro de confesiones religiosas no

⁵⁷ Existen autores que abogan por un control sustancial, defendiendo un llamado “control estatal de religiosidad”, como MARTÍNEZ MORÓN, J. *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*. Granada, 1994, p. 89.

⁵⁸ Para una explicación detallada de esta interesante postura ya explicada ver: LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. *Derecho de la Libertad de Conciencia*. Volumen II. Libertad de conciencia, identidad personal y derecho de asociación. Madrid, 1999, p. 384 y ss. Versión citada por: MURILLO MUÑOZ, Mercedes. Op. Cit., punto 3.2.1 de su exposición.

⁵⁹ En: *La personalidad jurídica de las entidades religiosas en España*. Madrid, 1995, p. 20. Citado por: MURILLO MUÑOZ, Mercedes. Op. Cit., nota a pie de página 38.

⁶⁰ ROCA, María José. *La interpretación del concepto de fines religiosos y la discrecionalidad administrativa*. En: Anuario de Derecho Eclesiástico, Vol. XIV, 1998, p. 463.

⁶¹ SOUTO GALVÁN apunta que la complejidad en torno al concepto es tal que hasta en la Declaración de la Asamblea del Parlamento de las Religiones del Mundo “Hacia una ética mundial” celebrada en 1993 se hace patente. Así, cita a H. Küng, catedrático de teología y uno de sus principales promotores, que en sus comentarios sobre la Declaración, destaca uno de los problemas que surgió durante la celebración de la misma con motivo de diversas declaraciones de representantes de las distintas confesiones religiosas: “si se pretendía incluir en una Declaración de Ética Mundial a todas las religiones, o cuando menos se quería no excluir a ninguna de las importantes, había que renunciar a la invocación de Dios. Habríamos tenido que renunciar al budismo, una de las grandes religiones mundiales. Vi claro que los representantes del budismo no habrían aceptado la apelación al nombre de Dios en semejante Declaración. Y pronto se produjo, ya durante el Parlamento, una controversia a este respecto. Al inicio de la primera sesión de la Asamblea de líderes religiosos, el Ven. Samo Sunim, del Templo del Budismo Zen de Chicago, dio lectura a un manifiesto en el que se lamentaba de la falta de conocimientos y sensibilidad de determinados líderes religiosos: “con

entra en el detalle de definir o determinar de algún modo los conceptos que ahí invoca, o tan siquiera algunas pautas para lograrlo. Tampoco existe norma de rango legal que explique las competencias precisas de las entidades administrativas con competencia en el trámite de inscripción. Negando entonces alguna invocación de discrecionalidad administrativa, creemos que al momento de evaluar las solicitudes la Administración no puede interpretar de cualquier forma los conceptos jurídicos indeterminados que su Reglamento establece como requisitos de acceso o como supuestos excluidos. Dicha interpretación no podrá ser apartada de las pautas de interpretación constitucional del derecho fundamental de libertad religiosa, ya que lo que se discute en el acto de inscripción en este registro de confesiones incide sobre el ejercicio de dicho derecho básico como sobre su contenido, el elemento “religioso” a determinarse.

Con cargo a retomar luego nuestra última aseveración, y siguiendo la explicación de López-Sidro, podemos distinguir a nivel de los registros de confesiones dos clases de control: (i) un control sustancial y (ii) un control formal.

Las razones de forma (control

formal) que llevan a denegar la inscripción se refieren a aquellas que supongan un defecto o carencia en el aporte de datos exigidos para la misma y que no requiere de una calificación o valoración, y que en el caso peruano lo constituyen aquellos requisitos objetivos constatables del Reglamento. De otro lado, las razones sustanciales o de fondo denegatorias (control sustancial) implican una previa calificación por parte de la Administración, por ejemplo, sobre la religiosidad de la asociación solicitante o sobre un posible riesgo de vulneración del orden público que se desprenda de las actividades o de sus estatuto, siendo que la confesión religiosa se somete al concepto que a priori logre configurarse a partir de los requisitos y de los supuestos excluidos, como ocurre en el Reglamento peruano⁶².

En suma, el escenario normativo actual que rodea al “Registro de confesiones distintas a la Católica” podría dar lugar a entender que al momento de apreciar la solicitud de inscripción la Administración Pública peruana sí se encuentra facultada para interpretar como mejor le parezca cada término usado en el Reglamento, haciendo suya alguna rígida concepción particular sobre los mismos que no necesariamente

enorme sorpresa observamos a líderes de distintas tradiciones religiosas referirse a todas las religiones como religiones con Dios, y equiparar sin asomo de duda a Buda con Dios. Queremos hacer saber a todos que Gautama el Buda (Shakyamuni), fundador del budismo, no era Dios ni siquiera un dios. Fue un ser humano que alcanzó la plena iluminación por la meditación y que nos mostró el camino del crecimiento espiritual y de la libertad. Por tanto, el budismo no es una religión con Dios. El budismo es una religión de la sabiduría, de la iluminación y de la compasión. Así como los creyentes en Dios creen en la posibilidad de la salvación por la confesión de los pecados y la vida de oración, así nosotros los budistas creemos en la posibilidad de la salvación y de la iluminación para todos los hombres por la eliminación de la mancha y de la mentira y por una vida de meditación. Pero a diferencia de los que creen en un Dios que está separado de nosotros, nosotros los budistas creemos en Buda, es decir, alguien que ha crecido y alcanzado la iluminación, habita en todos nosotros como naturaleza de Buda o espíritu de Buda”. KÚNG, H. y KUSCHEL, K.J. *Hacia una Ética Mundial*, Madrid, 1994, p. 58-61, citado por: SOUTO GALVÁN, Beatriz. *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*. Universidad Complutense, Madrid, 2002, p. 101.

⁶² Ver: LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Ángel. *La protección de la libertad religiosa a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Examen de la actividad registral de control y la jurisprudencia*. En: AA. VV. (A. de la Hera, A. Motilla y R. Palomino, coordinadores), *El ejercicio de la libertad religiosa en España: cuestiones disputadas*. Ministerio de Justicia, Madrid, 2003, pp. 93-175.

se condiga con el tratamiento tuitivo del derecho fundamental de la libertad religiosa, y que eventualmente sea considerada contrapuesta a ella.

2.2. La interpretación constitucional de la libertad religiosa en sede administrativa. Algunas lecciones del caso “secta Moon” en el Tribunal Constitucional Español.

De la lectura de los requisitos exigidos como de los supuestos excluidos en el Reglamento del “Registro de confesiones distintas a la Católica”, puede advertirse una toma de postura por un concepto de lo religioso, es decir, elementos que la Administración Pública considera indispensables para que determinado grupo califique como confesión religiosa a los efectos del registro. En ese sentido, tal como está planteado el Reglamento se estaría determinando cuándo estamos ante una confesión religiosa tomando como paradigma de lo religioso lo que tradicional o socialmente se considera tal en la experiencia de la corriente religiosa más arraigada en nuestro medio, la cristiana, o se definiría negativamente lo que -para el registro- es religioso a partir de ella⁶³. Dicho escenario, además, sin duda genera no pocas controversias con el respeto al denominado principio de aconfesionalidad estatal, el cual postula que el Estado no puede optar por ninguna confesión o corriente religiosa. Este es un problema casi connatural al establecimiento de cualquier registro de confesiones en cualquier parte del mundo

siempre que importe un control más allá del formal, ya que resultará lógico como necesario precisar qué supuestos de hecho abarca y cuáles excluye, qué es confesión religiosa y qué no lo es para los efectos del registro, siendo que de otro modo perdería sentido la propia denominación de un registro especial de “confesiones religiosas”.

Sin embargo, las dificultades que pudiera generar tal toma de postura o concepto jurídico (o administrativo) de lo religioso no van a presentarse con aquellos grupos representantes de las religiones social y universalmente aceptadas como tales, como serían, además del cristianismo, el judaísmo o el islam. Serán con los llamados “Nuevos Movimientos Religiosos”, realidades sociales siempre dinámicas y muchas veces con polémicas doctrinas, con los que seguramente habrán de surgir dudas y alguna eventual restricción de su libertad religiosa.

Frente a ello, consideramos que la labor de interpretación que la Administración Pública aquí realiza, en tanto y en cuanto existe una incidencia sobre el ejercicio colectivo de la libertad religiosa en los registros de confesiones, no podrá estar divorciada de aquellos criterios o pautas de interpretación constitucional que hoy se postulan como exigibles de aplicar cuando de un derecho fundamental se trate regular o limitar, y de ellos el denominado principio pro homine o de interpretación más favorable a los derechos fundamentales resultará ser de mucha utilidad⁶⁴. Todo ello

⁶³ Y dentro de ella hay pues también una indudable recurrencia social a tomar a la Iglesia Católica Romana como paradigma de lo religioso y lo cristiano, Iglesia que quizás sea la mayor representante de la corriente cristiana en el mundo, y que en Perú tiene un reconocimiento especial en el artículo cincuenta de la Constitución. Bástenos ver a modo de ejemplos de nuestras aseveraciones tanto el particular nombre de nuestro registro de confesiones: “Registro de confesiones distintas a la Católica” (se entiende, distintas a la Iglesia Católica), como la expresa exclusión en el artículo 5º del Reglamento de aquellas confesiones que practiquen “ritos satánicos”.

⁶⁴ Para RUBIO CORREA, dicho principio “conduce a interpretar restrictivamente las restricciones a los derechos y a interpretar extensivamente los derechos constitucionales para darles, por tanto, mayor protección. La regla general es

estará encaminado a interpretar las potestades administrativas y la normativa de un registro de confesiones del modo más favorable para la libertad religiosa.

En el caso español, símil al nuestro en más de un aspecto, la dificultad concreta se ha centrado en la interpretación del requisito “fines religiosos” que en el caso peruano bien podría estar representado por el término “creencia religiosa” del Reglamento⁶⁵. Sobre el primero de ellos Seglers menciona que pueden considerarse hasta tres posturas doctrinarias de interpretación: un primer sector “que concibe una definición muy concreta de los fines religiosos, sujeta a los parámetros católicos tradicionales”⁶⁶, uno segundo que, en cambio, “defiende un concepto amplio de religión, pero sin caer necesariamente en su desnaturalización”⁶⁷, y uno tercero que “al compás de la evolución de la jurisprudencia constitucional, pone en énfasis en la discrecionalidad técnica”⁶⁸. Tesis, esta última, defendida principalmente por Roca, “que en su análisis comparado respecto a Alemania, señala que esta técnica permite aplicar una interpretación amplia de religión y, a su

vez, proteger las libertades ideológica y religiosa de la Ley Fundamental de Bonn, sin que exista un registro especial para las entidades religiosas”⁶⁹, siendo que “el Estado alemán no dispone de ninguna base ideológica ni religiosa que le sea propia: permanece vinculado al común entendimiento que cada comunidad tenga de sí misma”⁷⁰.

De las posturas expuestas creemos que la más acorde con una pauta *pro homine* de interpretación del derecho fundamental a la libertad religiosa será la de abogar por un concepto amplio de lo que signifique el término “religión” o sus pares “fines religiosos” o “creencia religiosa”, interpretación que resultará más favorable para este derecho fundamental, y más acorde con los postulados de la aconfesionalidad estatal.

Un primer argumento a favor de esta postura, al menos para el caso peruano, resulta de constatar que la Constitución Política no brinda una definición de lo que debe entenderse por confesión religiosa o religión, antes bien garantiza su ejercicio y estipula como únicos límites de la misma

que los derechos se aplican cada vez que exista la posibilidad de hacerlo y, aun en el caso de diversas interpretaciones posibles, es necesario elegir la más favorable a ellos”. Agrega que “equivale a ampliar la exigibilidad de los derechos constitucionales mediante la aplicación del Derecho en la forma más favorable a ellos.” En: RUBIO CORREA, Marcial. *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2005, p. 369 y 370. Por lo demás, esta pauta *pro homine*, aplicada a la libertad religiosa, creemos encontrarla plasmada en el pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, plasmado en su Comentario General de 20 de julio de 1993 respecto del artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁵ No se olvide que originalmente se contemplaba como un requisito en el Reglamento el acreditar “fines religiosos”, antes de modificarse por la Resolución Ministerial N° 251-2004-JUS.

⁶⁶ SEGLERS, Àlex. *La inscripción registral de las confesiones religiosas: análisis de los requisitos legales*. En: RAP N° 163, Enero /Abril 2004, p. 321

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Ibid. p. 322.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Ibid. p. 323.

que no se ofenda la moral ni se altere el orden público⁷¹. Esto nos llevaría a pensar que no necesariamente una definición normativa de lo religioso, como la plasmada en el registro de confesiones, tenga que ser restrictivamente aplicada o considerada constitucionalmente como la única posible.

Y un segundo argumento, ya de aplicación a cualquier realidad jurídica por la connotación de su origen, será la interpretación brindada por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas en su Comentario General de 20 de julio de 1993 respecto del artículo 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde afirmó que los términos convicción y religión deben interpretarse en sentido amplio, no limitándose a las religiones tradicionales, puesto que entonces podrían emerger discriminaciones y hostilidades respecto a las minorías religiosas no homologadas o “nuevos movimientos religiosos”.

Esta interpretación amplia fue en su momento también invocada por el Tribunal Constitucional Español en la sentencia STC 46/2001 del 15 de febrero de 2001, a través de la cual declaró fundado el Amparo⁷² interpuesto por la “Iglesia de la Unificación” o “secta de Moon” a propósito de la denegatoria de su solicitud de inscripción en el registro de confesiones español, debido a que la Administración española argumentó, sobre la base de consideraciones a las cuales remitimos, que carecía de fines religiosos y atentaba contra el

orden público. Así, en el fundamento jurídico cuarto de la citada sentencia, señaló que “a los fines de nuestro enjuiciamiento, resulta de interés recordar la interpretación del artículo 18.1 de la Declaración Universal que el Comité de Derecho Humanos de Naciones Unidas ha plasmado en el Comentario General de 20 de julio de 1993, a cuyo tenor, dicho precepto «protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia o religión deben entenderse en sentido amplio», añadiendo que «el artículo 18º no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales”.

Sin apartarnos de la materia de este acápite, comentaremos brevemente esta sentencia que brinda algunas luces sobre la interpretación constitucional de la libertad religiosa en sede de un registro de confesiones.

Para la Administración española, la “secta Moon” carecía tanto de dogmas definidos como de un culto específico, y si bien se entendió que perseguía fines religiosos, se sostuvo que atentaba contra la preservación del orden público sobre la base de la Resolución de 22 de mayo de 1984 del Parlamento Europeo, que tildaba a la Iglesia de la Unificación Universal, dirigida por el coreano Sun Myung Moon, de “secta destructiva», así como en un

⁷¹ SANTOS LOYOLA, Carlos. Op. Cit., p. 20 y ss.

⁷² Debemos resaltar que en el recurso de Amparo interpuesto por esta peyorativamente llamada “secta” se alega la violación tanto del derecho de asociación como la libertad religiosa, lo que nos llevaría poder aplicar los argumentos del Tribunal Constitucional Español sobre la calificación en el registro de confesiones a lo que ocurre en sede de un Registro Público. Así, de acuerdo al numeral tres de los Antecedentes de esta sentencia, el núcleo de la demanda está constituida por la afirmación de que el fenómeno religioso es también un fenómeno asociativo y que, por ello mismo, el control jurídico que se ejerce en orden a su inscripción deber ser exclusivamente formal y externo.

Informe de 19 de junio de 1991 elaborado por la Brigada Provincial de Información de la Dirección General de la Policía en el que se alertaba de las peculiaridades de la misma. Por más que los recurrentes alegaron la ausencia de actividades ilícitas en España por parte de la reiterada Iglesia, dado que nunca había sido penalmente condenada, el órgano judicial entendió que «la salvaguardia preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas, debe considerarse»⁷³.

El Tribunal Constitucional Español al momento de resolver entendió que la libertad religiosa no está sometida a más restricciones que las que puedan derivarse de la cláusula de orden público prevista en el artículo 16.1 de su Constitución, estableciéndose en dicha cláusula un límite constitucional a las invocadas competencias calificadoras de la Administración Pública española, además de considerar que una indebida denegatoria de inscripción “menoscaba” la libertad religiosa. Así, señaló que “en consecuencia, si entendiéramos que la inscripción solicitada por la Iglesia de Unificación fue improcedentemente denegada, en tanto que no ajustada al artículo 16 de la Constitución Española y a las pautas y principios constitucionales expuestos, habremos de concluir que su derecho fundamental a la libertad religiosa, en su modalidad de ejercicio colectivo, ha sufrido menoscabo”⁷⁴.

Además, señaló que, atendiendo al contexto constitucional en que se inserta

el “Registro de Entidades Religiosas” español⁷⁵, su actividad se reconduce a un “acto de constatación” por el cual “la Administración no debe arrogarse la función de juzgar el componente religioso de las entidades solicitantes del acceso al Registro, sino que debe limitarse a constatar que, atendidos sus estatutos, objetivos y fines, no son entidades de las excluidas por el artículo 3.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa”⁷⁶, y que la misma “no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere con un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación en este extremo no puede sino calificarse como reglada”⁷⁷.

El Alto Tribunal Español aboga entonces por considerar como constitucionalmente regladas las competencias del registro de confesiones español en razón de la cláusula de orden público como único límite expreso de la libertad religiosa y, a partir de ello, desacredita constitucionalmente otras exigencias o requisitos no contemplados en la Ley Orgánica de Libertad religiosa que hayan surgido de la propia práctica administrativa. Valga redundar que dicha ley regula las competencias del registro español para evaluar la presencia del componente religioso, evaluación que decanta en una discutible calificación de fondo del quid religioso y no en una actividad meramente formal o de constatación de los requisitos exigidos, tal y como lo ha hecho notar la doctrina de ese país⁷⁸.

Si bien compartimos estos

⁷³ Punto dos de los Antecedentes de la sentencia citada.

⁷⁴ Fundamento nueve de la sentencia citada.

⁷⁵ Cuyas competencias son reguladas por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y normas reglamentarias.

⁷⁶ Fundamento jurídico diez de la sentencia citada.

⁷⁷ Fundamento ocho de la sentencia citada.

⁷⁸ Conocidas son en doctrina algunos requisitos que la Dirección General de Asuntos Religiosos española implementó a

interesantes argumentos, no podemos dejar de acotar que el referido Tribunal no analiza si aquellos supuestos excluidos de la consideración del registro de confesiones, que configuran una definición a contrario de confesión religiosa, son o no también acordes con la cláusula del orden público que se invoca como parámetro de limitación al ejercicio de la libertad religiosa, lo que ciertamente hubiera dado mayores luces del peso constitucional de dichas exclusiones⁷⁹.

Ahora bien, la doctrina eclesiástica no es unánime en señalar como constitucional o inconstitucionales las definiciones negativas de lo religioso contenidas en el reglamentos de un registros de confesiones a partir de los supuestos excluidos de su alcance. Algún sector los denominan “pistas” de lo que no es religioso para algunos Estados en orden a los específicos efectos de la aplicación de

dichos registros, otro como elementos que determinan el ámbito de aplicación de las normas con incidencia en la libertad religiosa y que no limitan este derecho⁸⁰, como otro para quien dichos supuestos constituyen límites expresos a la libertad religiosa⁸¹. Así también, algunos autores entienden que la dificultad de diferenciar entre asociaciones religiosas y asociaciones ideológicas (que eventualmente estarían siendo apartadas a través de estos “supuesto excluidos”) ha conducido a los operadores jurídicos a una cuestión que parece ajena a la función del intérprete jurídico⁸².

Las consideraciones apuntadas pueden perfectamente trasladarse a nuestra realidad en razón de que alguno de los supuestos excluidos del registro de confesiones español -consagrados en el artículo 3.2 de su Ley Orgánica de Libertad Religiosa- son compartidos por el artículo 5º del Reglamento del “Registro de

partir de sendas resoluciones para evaluar los fines religiosos de una confesión solicitante, y que no se encontraban en lo dispuesto por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Una buena recopilación y análisis de resoluciones de dicha entidad administrativa española en: SOUTO GALVÁN, Beatriz. Op. Cit., p. 107 y ss.

⁷⁹ Y es que particular es la experiencia del registro de confesiones español, donde a partir del requisito legal de “fines religiosos” como de las “actividades excluidas”, la Administración de dicho país ha configurado a través de sus resoluciones un concepto de “religión” y ha determinado los elementos que lo componen, siendo todo ello realizado al margen de invocar una cláusula de orden público. Resultaría en los hechos que una confesión solicitante pasa por dos exámenes: uno analiza si dicha confesión se amolda o no al concepto de religión manejado y el otro apuntala a si sus manifestaciones “religiosas” atentan o no al orden público. Son muchas las resoluciones de la Dirección General de Asuntos Religiosos española que, sin entrar a analizar la cláusula de orden público consagrada en el artículo 16 de su Constitución, deniegan el acceso por el sólo mérito de no acoplarse a la definición (expresa o implícita, jurídica o no) de religión, lo que sin duda resulta discutible. SOUTO GALVÁN, *Ibid*.

⁸⁰ Refiriéndose a la Ley Orgánica de Libertad Religiosa española, ROCA, M.J. *Aproximación al concepto de fines religiosos*. En: Revista de Administración Pública, Nº 132, 1993, p. 451.

⁸¹ Es de este parecer IBÁN. Ver: IBÁN I.C., PRIETO SANCHÍS, L., MOTILLA, A. *Derecho Eclesiástico*, Madrid, 1997, p. 125. Citado por: LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Angel. Op. Cit., p. 7, nota a pie de página 16.

⁸² SOUTO GALVÁN señala que “los conceptos ideológicos, filosóficos y religiosos, resultan en la práctica difícilmente deslindables. Ayudan al hombre a entender su entorno y motivan, en ocasiones, determinados comportamientos en el actuar humano. Los límites entre unos y otros no son, sin embargo, apreciables, salvo por la propia determinación de los grupos que se forman en torno a una idea o creencia, para desarrollarla en común, y que se autocalifican como grupos religiosos o ideológicos. La equiparación entre las asociaciones ideológicas y las religiosas eliminaría el problema.(...) Esto evitaría entrar en definiciones, que por su propia función no les corresponde, así como garantizaría la igualdad entre todas ellas, evitando la inclusión en los ordenamientos estatales de normas que impliquen situaciones privilegiadas, o, a contrario sensu, discriminatorias”. En: SOUTO GALVÁN, Beatriz. Op. Cit., p. 223.

confesiones distintas a la católica”, como también por lo consagrado en el numeral tres del artículo dos de nuestra Constitución cuando expresamente establece como límite de la libertad religiosa al orden público⁸³.

En ese sentido, consideramos que los supuestos excluidos de la consideración del “Registro de confesiones distintas a la Católica” no pueden ser tomados como nuevos límites a la libertad religiosa porque, de hacerlo, la Administración Pública estaría configurando límites que ni la Constitución, ni los Tratados que informan la interpretación de los derechos fundamentales, o ley de desarrollo constitucional sobre este derecho (de la que por cierto carecemos), contemplan. Por lo demás, y en aras de lograr una concordancia entre lo consagrado en la Constitución y lo dispuesto en el Reglamento, creemos que los mismos deben interpretarse en el marco del orden público constitucional, y por tanto, sujetarse a la exigencia de parámetros mínimos de razonabilidad⁸⁴ y a un criterio pro homine de interpretación de los derechos fundamentales como expresión de garantía en evitar que se configuren, vía el establecimiento de una definición legal cerrada de confesión religiosa y otras razones ya anotadas, restricciones indebidas

o irrazonables a la libertad religiosa en clave colectiva.

Y es que no debe olvidarse que la actividad administrativa de control o eventual limitación de los derechos fundamentales de los administrados se sujeta a pautas constitucionales de la mayor protección y garantía de los mismos, sobre todo cuando de interpretación de normas que controlan o limitan dichos derechos se trate, salvo mejor parecer. El caso de la “secta Moon” es un buen ejemplo de lo aquí afirmado.

La interpretación constitucional en sede administrativa, idea implícitamente recogida en el caso de la “secta Moon”, aparece como una válida salida a fin de evitar una eventual discrecionalidad en un registro de confesiones que comprometa la aconfesionalidad del Estado sobre el contenido concreto de cada creencia (Católica o distinta de la Católica), discrecionalidad que en los hechos podría traducirse en una interpretación demasiado estrecha o cerrada de lo que es confesión religiosa al identificar dicho concepto o alguno de sus elementos con alguna(s) religión(es) en particular, en una irrazonable o arbitraria interpretación del orden público, o bien exigiendo requisitos que no aparezcan expresamente en el Reglamento.

⁸³ El Tribunal Constitucional peruano ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el orden público como límite a la libertad religiosa en el caso “Taj Mahal Discoteque y otra”. Para un mejor desarrollo de algunos aspectos de esta sentencia revisar SANTOS LOYOLA, Op. Cit. p. 24.

⁸⁴ No hay que olvidar que la razonabilidad es un principio orientador del procedimiento administrativo, y se encuentra recogido por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en el numeral 1.4 de su artículo IV, en el capítulo de los “Principios del procedimiento administrativo”. MORÓN URBINA señala sobre el mismo que “para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de un acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con: adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida. Esto es, cumplir y no desnaturalizar la finalidad para la cual fue acordada la competencia de emitir el acto de gravamen”, y “mantener la proporción entre los medios y los fines. Quiere decir que la autoridad al decidir el tipo de gravamen o entre los diversos grados que una misma sanción puede conllevar, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal”. En: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, Lima, 2004, p. 70.

Son ilustrativas a este respecto las palabras de Fix-Zamudio, para quien “la legalidad de las resoluciones y actos administrativos implica no sólo su conformidad con las disposiciones ordinarias sino también, así sea indirectamente, con el texto y el espíritu de las normas constitucionales que deben ser interpretadas por dichas autoridades” y que “toda autoridad debe someterse a los lineamientos de la Constitución no sólo cuando ésta se aplica de manera directa, sino también cuando invoca las disposiciones ordinarias como fundamento de su actividad, lo que significa que las propias autoridades administrativas deben armonizar las disposiciones ordinarias que deben aplicar directamente con los preceptos constitucionales, los cuales a su vez, sirven de fundamento de validez de las propias normas legales ordinarias”, siendo que “si los órganos de la administración no pueden realizar una interpretación constitucional de tipo negativo, es decir, negarse a aplicar una disposición legal por considerar que se opone o se aparta de las normas fundamentales, por el contrario están facultadas, e inclusive obligadas a realizar una interpretación positiva para adecuar los textos legislativos en que apoyan su actuación con las normas, principios y valores de la Constitución, los cuales a su vez son el fundamento de los preceptos legales ordinarios”⁸⁵.

2.3. Los actuales retos del control administrativo de la libertad religiosa a través de un registro de confesiones religiosas.

Probablemente debamos preguntarnos si las confesiones religiosas requieren de un régimen jurídico diferenciado para el desenvolvimiento adecuado de su actividad y para un ejercicio de la libertad religiosa más efectivo y en condiciones de igualdad o si el derecho común (encuadramiento de su actividad bajo la asociación civil ordinaria) podría satisfacer suficientemente dichas necesidades⁸⁶. Como también si los grupos que aparecen como nuevas alternativas de lo tradicionalmente aceptado como religioso, llamados peyorativamente “sectas”, y que pretenden ser reconocidos como tales por el Estado, son observados con recelo y en ocasiones obstaculizados en dicho reconocimiento. Creemos que las respuestas que pudieran formularse a tan inevitables como necesarias preguntas deberán plantearse tomando en cuenta la realidad del ordenamiento constitucional y legal de cada país, como la situación de la libertad religiosa y de los nuevos grupos religiosos que surgen en su seno.

Abordando el caso peruano, la profusión de confesiones religiosas inscritas en el “Registro de confesiones distintas a la Católica”⁸⁷ debiera hacer pensar que no existen tales obstáculos, pero, en último

⁸⁵ Agrega el autor que “esta interpretación constitucional administrativa debe estimarse menos amplia que la que realizan los organismos jurisdiccionales, que en la mayor parte de los ordenamientos de nuestra época pueden decidir con efectos particulares o generales sobre la constitucionalidad de las leyes, en virtud de que las autoridades no están facultadas para desapplicar, y mucho menos anular, las disposiciones legislativas por estimarlas contrarias a las normas constitucionales”. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Lineamientos esenciales de la interpretación de la Constitución*. En: Derecho Procesal Constitucional, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coordinador), Editorial Porrúa, México, 2003, Tomo IV, p. 3383.

⁸⁶ Esta misma pregunta se plantea MURILLO MUÑOZ, Mercedes. Op. Cit., segundo párrafo del punto seis de su exposición.

⁸⁷ Con el Reglamento vigente han logrado inscribirse hasta el momento setenta y siete “confesiones religiosas distintas a la Católica”, y en nuestro entender la mayoría de ellas responde a una corriente de creencia cristiana. Mencionamos

término, no debe olvidarse que en materia de derechos fundamentales la especialidad en cuanto excepción al régimen general, como el establecer un registro de confesiones religiosas, entraña una discriminación que encontrará justificación objetiva cuando con ello se obtenga una mejor protección del derecho o un ejercicio más efectivo del mismo⁸⁸ -en este caso de la libertad religiosa- más allá de legítimas invocaciones a la protección de la seguridad jurídica o el evitar fraudes a la ley, bienes constitucionalmente protegidos que suelen esgrimirse como las principales razones de su puesta en marcha.

Carecemos al día de hoy de la materia prima para dar un diagnóstico sobre si en el actuar administrativo del “Registro de confesiones distintas a la Católica” se ha configurado un concepto de confesión religiosa o de lo religioso: resoluciones denegatorias de inscripción en donde se haga un control sustancial del elemento religioso. De acuerdo a información brindada por el Ministerio de Justicia a una solicitud de acceso a la información pública planteada por nosotros⁸⁹ han merecido opinión de improcedencia por parte de la

Comisión de Asuntos Confesionales dieciséis grupos solicitantes desde la creación del registro. De dichas denegaciones únicamente en siete oportunidades ha habido alguna motivación para la disconformidad de dicha Comisión en proceder a la inscripción, y en el resto de informes de la misma Comisión únicamente es posible encontrar la expresión de “encontrar conforme” el Informe que remite la Dirección de Asuntos Interconfesionales con el expediente administrativo que entendemos recopila los documentos e información exigida en los requisitos del Reglamento y presentados por el grupo solicitante.

En los casos en donde existe alguna suerte de motivación para la denegatoria se ha invocado una cuestión formal, la cual es que los grupos acrediten determinado número de años de permanencia en el Perú – siete años según el inciso “e” artículo 3º del Reglamento vigente- que algunas veces dependerá de lo que diga Escritura de constitución como asociación civil y que obra ya en los Registros Públicos, a saber: Asociación Centro Peruano de Teoterapia Integral (Informe del 3 de marzo de 2004),

algunas: Asociación de los Testigos de Jehová, Asociación Peruana de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Asociación de la Iglesia Anglicana del Perú, Asociación Luterana Evangélica Peruana, Asociación Iglesias Pentecostales Autónomas, Asociación The Union Church of Lima, Asociación Ejército de Salvación, Asociación Iglesia Cristiana Primitiva en el Perú, Asociación Iglesia de Dios Sociedad Misionera Mundial, Asociación Judía de Beneficiencia y Culto de 1870, Asociación Beit Jabad Lubavitch del Perú, Asociación Unión Peruana de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, Asociación Peruana de la Soka Gakkai Internacional, Asociación Bautista del Sur del Perú, Iglesia Evangelica Pentecostal del Peru, Asociación Centro Cristiano de la Mision de Las Asambleas de Dios en el Perú, Centro Cristiano Ciudad del Rey, Asociación Religiosa Iglesia Cristiana Coreana, Unión Misión Coreana en el Perú, Comunidad Cristiana de Ica «El Shaddai», Iglesia Evangélica Presbiteriana Del Perú, Misión Cristiana «Palabra Viva», Asociación Misión Mundial Lugares Lejanos, Sukyo Mahikari Asociación Religiosa, Asociación Iglesia Wesleyana Peregrina, Asamblea De Iglesias Cristianas En El Perú, Iglesia Alianza Cristiana Y Misionera Del Perú, Iglesia Mesianica Mundial Del Perú, Congregación Luterana De La Libertad, Unión Israelita del Perú Asociación De Beneficiencia Y Culto, Misión Cristiana Camino De Vida, Comunidad Cristiana Agua Viva, Asociación de la Iglesia Metodista del Perú, GO YE Ministries, INC., Asociación Misión Cosin Internacional, Iglesia Cristiana Pentecostés del Perú Movimiento Misionero Mundial, Concilio Internacional Fuente de Agua Viva, Hokkeko Nichiren Shoshu del Perú. (Fuente: <http://www.minjus.gob.pe/informacion/interconfesionales/aiconfesion.htm>, revisado el 16 de abril de 2006).

⁸⁸ MURILLO MUÑOZ, Mercedes. Op. Cit., segundo párrafo del punto seis de su exposición.

⁸⁹ Mediante Oficio N° 141-2006-JUS/OGA-TRANSP con fecha dieciocho de setiembre de 2006.

Go Ye Ministries Inc. (Informe N° 02-2004 del 14 de diciembre de 2005), Asociación Misionera de Iglesias Pentecostales (Informe N° 24-2005 del 15 de julio de 2005), Asociación Templo Gnóstico del Perú (Informe N° 27-2005 del 14 de julio de 2005), Asociación “Comunidad Budista Soto Zenshu del Perú” (Informe N° 32-2005 del 17 de noviembre de 2005), Asociación “Iglesia Cristiana Evangélica Espiritual A.R.” (Informe N° 03-2006 del 16 de marzo de 2006), Asociación “Iglesia Evangélica Cristo Viviente” (Informe N° 05-2006 del 8 de agosto de 2006) y Asociación “Iglesia de Cristo Ministerios Elim. MI-EL” (Informe N° 06-2006 del 8 de agosto de 2006). Hay que acotar que entre los citados casos existen tres oportunidades en las cuales la Comisión Asesora en Asuntos Confesionales ha expresado que los grupos solicitantes no presentan una estructura religiosa tal y como está planteado en el Reglamento.

En efecto, en el Informe N° 32-2005 señala, sin mayor explicación o detalle, que la Asociación “Comunidad Budista Soto Zenshu del Perú” no evidencia “una estructura religiosa que la identifique plenamente como Confesión, en el marco de la normatividad que rige el Registro de Confesiones distintas a la Católica”. De otro lado, en el Informe N° 05-2006 sobre la solicitud de la Asociación “Iglesia Evangélica Cristo Viviente” señala que “tampoco hay sindicación de los órganos de la Confesión, no cuenta con informe sobre residencias destinadas a sus ministros de culto”; y en el Informe N° 06-2005, respecto de lo informado por la Asociación “Iglesia de Cristo Ministerios Elim. MI-EL”, que “se tiene que no estamos frente a una

Confesión propiamente dicha, bajo una estructura eclesial tal como lo preceptúa el Registro de Confesiones distintas a la Católica, sino que se trata de una organización religiosa que considera como sus miembros a sus principales ministros, y sus fines son de cooperación y desarrollo de los mismos así como de las iglesias y otras organizaciones que pudieran tener esos ministros miembros, [...] en tal sentido su constitución más bien se perfila a lo que se conoce como una Confraternidad de Pastores, que a una Confesión propiamente dicha”.

Dada la reciente constatación de pronunciamientos como los aquí esbozados, que tímidamente abordan elementos más allá de lo formal, queda latente la posibilidad que en un futuro se invoquen otras razones sustantivas para calificar el elemento religioso de los grupos solicitantes y, quien sabe, sea ya expresa la adopción de un determinado concepto de confesión religiosa. Será en dicho escenario donde habrá que analizar qué interpretación se están dando a las competencias de nuestro registro de confesiones como del propio derecho aquí controlado.

Frente a este escenario ya Llamazares Fernández ha anotado que los Estados han venido abandonando la tendencia de decir cuáles son verdaderas religiones, y “caso de que el ordenamiento jurídico prevea la existencia de tal estatuto jurídico especial, hacer depender su atribución de la autocalificación del grupo sobre la base de la presunción de su buena fe”⁹⁰. Así, hoy en día se plantea como una alternativa del control religioso a priori de los registros de confesiones el peruano, y que vienen a representar al régimen de

⁹⁰ LLAMAZARES FERNANDEZ, Op. Cit., p. 433.

“Confesiones reconocidas”, un control a posteriori basado en el mantenimiento de la legalidad y del orden público y constituyendo el régimen de “Confesiones declaradas”, como es el procedimiento existente en Estados Unidos o, en algún grado, en Francia.

En el escenario estadounidense, las confesiones religiosas adquieren la personalidad jurídica con arreglo al Derecho común que tiene previstas diversas vías, entre las que las confesiones pueden elegir, y en donde la Administración “no cuenta con un concepto determinado a priori de religión que sirva de contraste y filtro”, sino que “parte de la presunción de la buena fe de la autocalificación de la entidad solicitante, aunque, claro está, se trate de una presunción *iuris tantum*, que admite prueba directa e indirecta en contrario”⁹¹. Dicho control a posteriori se condice con un concepto amplio de religión, “en el que no es esencial la creencia en la trascendencia ni en la existencia de un Ser supremo, ni la existencia de culto en el sentido occidental, de manera que lo realmente jurídicamente relevante para su jurisprudencia no es que las convicciones y creencias sean o no religiosas, sino que sean verdaderas convicciones y creencias que, en cuanto tales, afectan a lo más profundo de la persona, a su identidad”⁹².

Para un sector de la doctrina

eclesiasticista dicho modelo es el que mejor respeta el derecho de libertad religiosa “facilitando y no obstaculizando injustificadamente su ejercicio colectivo, salvo que a posteriori se demuestre que ha habido fraude a la ley o violación de la legalidad”⁹³ ya que “la fe es un fenómeno y una vivencia puramente internos, que nadie puede calificar y sobre los que nada puede decir nadie que no sea el sujeto que los experimente. De ahí que deba presumirse la buena fe aceptando la administración la versión de los propios creyentes y su autocalificación”⁹⁴.

En buena cuenta, el escoger por un modelo a priori o uno a posteriori dependerá de cuál sea la actitud de cooperación de cada Estado para con las confesiones religiosas, especialmente en lo relacionado con el régimen de beneficios legales y fiscales, actitud que casi siempre intentará evitar situaciones de fraude a la ley o de inseguridad jurídica en el disfrute de tales beneficios⁹⁵.

Si la actitud del Estado peruano es la mantener un registro administrativo de confesiones religiosas, a nuestro entender sí resultaría posible controlar el actuar externo de ellas sin necesidad de partir de una definición paradigmática, incontrovertible o rígida de lo religioso. Se podrá arribar a ello a través de un procedimiento de reconocimiento estatal que no vaya más lejos de la constatación de aspectos formales

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ LLAMAZARES FERNANDEZ, Op. Cit., p. 453.

⁹⁵ Así se explica que “en EEUU se equiparan las confesiones al resto de entidades asociativas, ideológicas y sin ánimo de lucro, en tanto que en Europa se reconoce a algunas confesiones un estatuto privilegiado en cuanto a la titularidad y al ejercicio de sus derechos. Evidentemente también este estatuto privilegiado es muestra de la cooperación estatal favoreciendo a determinadas creencias religiosas mediante su discriminación positiva de las demás.”. En: LLAMAZARES FERNANDEZ, Op. Cit., p. 446.

encaminados a garantizar la individualización de las confesiones, brindando un peso importante a la autocalificación y buena fe de los datos proporcionados por el grupo religioso solicitante, datos todos ellos sujetos a un control posterior de veracidad y legalidad que no comprometa la aconfesionalidad -tomar partido por la estructura de alguna confesión en particular- sino que sea lo más objetiva posible. Esa es la principal tarea pendiente y sobre la que seguramente habrá mucho que plantear y decir. Pero antes de ello, y en aras de la misma seguridad jurídica que hoy se invoca como razón de su establecimiento, el Estado peruano tendrá que delimitar claramente el para qué de su registro de confesiones (finalidades y efectos explícitos y concretos de la inscripción) en consonancia con el cómo (exigencia de requisitos y delimitación objetiva de supuestos excluidos) del control administrativo que llevará a cabo en su seno.

Así, podrían únicamente apuntarse requisitos que puedan ser objeto de una comprobación y un control formal sin necesidad de entrar al detalle del análisis de las doctrinas o fe en sí mismas consideradas, que apunten a una permanencia o estabilidad en las actuaciones de las confesiones solicitantes en el tráfico jurídico -que es lo que finalmente se busca al invocar evitar inseguridad jurídica y fraude a la ley- garantizando de ese modo una cooperación estable y duradera con los poderes públicos, a saber: denominación, domicilio, régimen de

funcionamiento, modo de organización, número de fieles, lugares de reunión o templos, estructura, proyección social de sus actividades en diferentes ámbitos de la comunidad, por tan sólo citar algunos ejemplos. Reconocemos, sin embargo, que la serie de requisitos objetivos que se postulen tendrán que ser posteriores -conceptualmente hablando- a su carácter religioso, que se constituye en condición previa necesaria de la configuración de los mismos, y cuya comprensión se constituye en el gran reto de llevar adelante la tarea de establecer un registro administrativo de confesiones respetuoso de la aconfesionalidad estatal⁹⁶.

En ese sentido, López Alarcón, refiriéndose a las competencias calificatorias del registro de confesiones español que tiene en el orden público un límite concreto, señala que “la calificación de las confesiones religiosas en su limitación por el orden público ha de hacerse exclusivamente sobre la organización en su triple aspecto: estructural, funcional y relacionante; quedando fuera los aspectos doctrinales y los ideológicos conexos que pudieran proclamarse por las confesiones que, o son incontrollables porque están protegidos por las normas constitucionales sobre tutela de los derechos y libertades públicas, o son controlables en otra sede diferente de la que corresponde al fenómeno social religioso”⁹⁷.

De este modo podría establecerse un registro de confesiones religiosas que, no apuntando a meros fines de censo ni condicionando el ejercicio de algún

⁹⁶ Es de este parecer MANTECÓN SANCHO, Joaquín. Op. Cit., p. 143. Queda claro entonces que persiste alguna dificultad en pretender controlar objetivamente el “hecho religioso” sin tener que obviar necesariamente el optar por determinada noción o idea (amplia o restringida) de lo religioso.

⁹⁷ En: LOPEZ ALARCÓN. *La dimensión orgánica de las confesiones religiosas en el Derecho Español*. En: IC, XX (1980), p. 61, citada por SOUTO PAZ, Op. Cit., p. 66.

contenido de la libertad religiosa, busque identificar o individualizar aquellas confesiones religiosas arraigadas o establecidas en nuestro medio, a las que por su trascendencia y labor social el Estado considera que puede reconocer su aporte a la sociedad brindándole su apoyo de manera indirecta vía exoneraciones tributarias o de manera directa vía la celebración de Acuerdos de Cooperación, por ejemplo; escenario que indudablemente tampoco quedará libre de cuestionamientos por aquellos grupos que no logren inscribirse, los cuales seguramente se considerarán discriminados, como tampoco por arribar a un concepto jurídico de confesión religiosa (de modo positivo apelando a los requisitos o negativo invocando los supuestos excluidos) que seguramente será cuestionado de no corresponderse con la igualdad religiosa por los elementos que se tomen como necesarios de su concepto en desmedro de otros como las propias razones que sustentarían dicha elección, como tampoco con el principio de aconfesionalidad estatal -al tomar postura hacia un paradigma de lo religioso- y al establecerse controles a la libertad religiosa a partir del mismo⁹⁸.

Así, el establecimiento de un registro de confesiones podría justificarse perfectamente en ser cauce para poder suscribir de Acuerdos de Cooperación con las confesiones religiosas inscritas o con alguna Federación o Unión de alguna de ellas, siendo que en este supuesto la seguridad jurídica aparece perfectamente como justificación suficiente del control de

las actividades de las confesiones favorecidas a través de dichos acuerdos y de la propia existencia del registro administrativo.

Nosotros nos resistimos a aceptar que la Administración Pública pueda configurar un concepto -positivo o negativo- rígido e incontrovertible de confesión religiosa en tanto y en cuanto un control sustancial del elemento religioso -evaluación de las creencias de las confesiones solicitantes- no pareciera condecirse con la distinción que la doctrina advierte sobre los momentos de la libertad religiosa: como acto de fe, indiferente e imposible de ser limitada por cuanto pertenece al fuero interno de la persona y las manifestaciones de esa misma libertad religiosa, las que evidentemente pueden significar una vulneración al orden público y que sí pueden ser limitadas o controladas cuando, valga la redundancia, se manifiesten, es decir, a posteriori. Y es que no hay que olvidar que existe un derecho "a tener unas convicciones" que no puede limitarse por cuanto nos movemos en el ámbito del fuero interno de la persona, y un derecho a "manifestar unas convicciones", aspecto de la libertad religiosa que sí puede limitarse en aras de proteger otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos y derechos fundamentales de terceros que entran en juego.

La definición negativa de "confesión religiosa" o los "supuestos excluidos" del actual Reglamento del registro de confesiones peruano debieran

⁹⁸ La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 26 de septiembre de 1996, en el caso *Manoussakis y otros* contra Grecia, párrafo 47, manifiesta que "el derecho a la libertad de religión tal y como lo entiende el Convenio excluye toda apreciación por parte del Estado sobre la legitimidad de las religiosas o sobre las modalidades de expresión de éstas", y en la sentencia del 16 de diciembre que "toda confesión religiosa tiene derecho a que se le reconozca la personalidad jurídica civil, sin la exigencia de requisitos que supongan una discriminación respecto de las restantes confesiones".

ser repensados si lo que se pretende es un reconocimiento o control formal y no uno sustancial sospechosamente inconstitucional y discriminatorio, atendiendo a las manifestaciones de las creencias antes que al cómo y al cuánto del acto de fe o creencia en sí misma considerada, acto que debe ser ajeno al Derecho ya que forma parte del fuero interno de la persona, pero que en la práctica pareciera importar mucho regular. A ello debiera apuntalarse antes de sentenciar como excluidas o “no religiosas” a prácticas que fácilmente pudieran aparecer entremezcladas con otras tantas, social y tradicionalmente vistas como religiosas, y que queden a la libre consideración –o discrecionalidad- de la Administración Pública.

2.4 LAS TAREAS PENDIENTES DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL PERÚ COMO CONCLUSIÓN A PARTIR DEL ESCENARIO DESCRITO.

Si el Estado Peruano considera insuficiente el control que se realiza a nivel de los Registros Públicos para efectos de no otorgar personería jurídica a sectas o grupos que escudándose en una autoproclamada religiosidad buscan obrar de mala fe, vulnerando el orden público y la seguridad jurídica, debiera cuando menos evaluar la

conveniencia de modificar el actual esquema de atribución de personalidad jurídica a las confesiones religiosas bajo la figura de la asociación civil ordinaria, esquema que no pocas veces resulta desbordado e insuficiente por las particulares características de las manifestaciones colectivas religiosas, y que ha llevado a establecer un registro administrativo facultativo que de algún modo controle dicho desborde⁹⁹.

Sin duda, el intentar ejercer un control estatal a partir de delimitar el espectro de lo que se considera religioso no será tarea exenta de críticas y sospechas de vulnerar algún contenido constitucionalmente protegido de la libertad religiosa, de promover indirectamente la discriminación religiosa desde un nivel administrativo o de romper con el principio de aconfesionalidad estatal. De ahí que en una eventual modificación al vigente Reglamento del “Registro de confesiones distintas a la Católica” deberá tomarse en cuenta el encuadramiento constitucional de la libertad religiosa, así como dotar al procedimiento de inscripción de las mayores garantías y razonabilidad posibles al momento de determinar bajo qué pautas

⁹⁹ La tipología de grupos religiosos, tomando en cuenta el actual régimen del registro de confesiones peruano, sería el siguiente:

- (i) Iglesia Católica, con personalidad jurídica de derecho público.
- (ii) Asociaciones religiosas o con fines religiosos creadas por la Iglesia Católica que en el marco del Concordato con la Santa Sede se inscriben en los Registros Públicos.
- (iii) Asociaciones religiosas o con fines religiosos cuya estructura responde a una confesión distinta a la Iglesia Católica no inscritas en el “Registro de confesiones distintas a la Católica”, sea por inadmisión o por indiferencia a dicho trámite.
- (iv) Asociaciones religiosas cuya estructura responde a una confesión distinta a la Iglesia Católica y que son inscritas en el “Registro de confesiones distintas a la Católica”, asumiendo una calidad de “confesión religiosa distinta a la Católica”.
- (v) Federaciones o Uniones de “confesiones religiosas distintas a la Católica”.
- (vi) Asociaciones religiosas o con fines religiosos no insertas en el esquema o estructura de confesión religiosa alguna.
- (vii) Personas jurídicas creadas por cualquier confesión religiosa de acuerdo con la legislación vigente.
- (viii) Asociaciones religiosas no inscritas, esto es, personas jurídicas irregulares que resultan amparadas por el derecho general de las personas jurídicas no inscritas, sometidas al derecho común que rige a sus integrantes como personas individuales.

a los grupos religiosos -o invocados a sí mismos religiosos- se reconocerá y brindará su cooperación.

Un registro de confesiones no puede estar encaminado a un fin que no sea el de canalizar de la mejor manera la cooperación estatal con las confesiones que alberga en su sociedad, invocando para ello parámetros objetivos y formales de identificación de los grupos religiosos, no tomando partido por ninguno en especial al momento de establecer los requisitos de acceso al registro, y promoviendo de ese modo la libertad religiosa de todos.

Ni el Derecho Constitucional ni el Derecho Administrativo prohíben a la Administración Pública poder tener como marco interpretativo de sus normas a la Constitución y a las fuentes internacionales que en materia de derechos fundamentales resultan vinculantes a todo el Estado. Lo que sí podrá cuestionarse es la vulnerabilidad de un derecho fundamental cuando es controlado, limitado o regulado por una norma jurídica del más bajo nivel prelatorio como es una Resolución Ministerial, y cuando las potestades administrativas, al ser al parecer regladas en este caso, peligrosamente intentan aparecer como de la mayor amplitud posible.

La libertad religiosa es un derecho fundamental que constituye una de las más importantes manifestaciones de la dignidad humana, y a la vez, es un compromiso estatal. Dicho compromiso se ha expresado en la conformación de una Mesa de Trabajo Pluriconfesional¹⁰⁰ presta a brindar iniciativas legislativas de cambio y mejora de la regulación actual con incidencia en este derecho básico que día a día cobra un mayor protagonismo. Pero creemos que también deberá serlo con la dación de una Ley específica de Libertad Religiosa que desarrolle lo consignado en la Constitución sobre dicho derecho fundamental, estableciendo parámetros y límites legales expresos a las competencias calificadoras de la Administración encargada de nuestro registro de confesiones, y asegurando de ese modo un pleno ejercicio de la libertad religiosa sin sospechas de discriminación o confesionalidad encubierta. Queda seguramente mucho por analizar y mejorar en este registro novísimo para nuestro siempre dinámico sistema jurídico, y a esa tarea estaremos comprometidos los que creemos que el Derecho es una herramienta puesta al servicio del desarrollo y mejora social.

Las tareas de fortalecimiento de la libertad religiosa, con o sin registro de confesiones, quedan pendientes.

¹⁰⁰ Establecido por Resolución Ministerial N° 070-2005-JUS del 2 de febrero de 2005.