



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

El derecho de libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia: análisis comparativo de su desarrollo normativo desde las autoridades administrativas

Olga Beatriz Vallejo Blandón

Karime Córdoba Ríos

Autoras

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano
Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora
Maestría en Derecho Administrativo

Dúber Armando Celis Vela
Director de trabajo de grado

Línea de investigación
Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

Ana María Londoño Agudelo
Dany Steven Gómez Agudelo
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 30 de junio de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 13 de 2023.

Resumen

El propósito de esta monografía es plantear un análisis de las instituciones administrativas que garantizan la dimensión individual y colectiva del derecho a la libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia. Con base en algunos instrumentos metodológicos de la comparación jurídica se aborda la existencia de flujos normativos a la luz de la normatividad vigente y de las instituciones administrativas que garantizan el derecho objeto de estudio. El trabajo determina los elementos esenciales que debería integrar un modelo de reconocimiento y protección del derecho desde la estructura institucional de carácter administrativo que garantiza el derecho en cada ordenamiento jurídico con fundamento en sus semejanzas y diferencias.

Palabras Clave

Autoridades administrativas, derecho comparado, flujos normativos y derecho de libertad religiosa y de cultos.

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Autoridades administrativas encargadas de la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia	12
<i>1.1. Chile</i>	<i>13</i>
<i>1.2. Perú</i>	<i>17</i>
<i>1.3. Colombia</i>	<i>22</i>
2. Análisis comparativo de la estructura administrativa vinculada al derecho de libertad religiosa y de cultos entre Chile, Perú y Colombia: hacia un modelo normativo de protección	28
<i>2.1. Análisis comparativo de las autoridades administrativas que velan por la protección del ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia</i>	<i>29</i>
<i>2.2. Ventajas y desventajas evidenciadas en el análisis de las autoridades administrativas de Chile, Perú y Colombia</i>	<i>37</i>
<i>2.3. Propuesta para un modelo de reconocimiento y protección del derecho de libertad religiosa y de cultos a partir de las experiencias de Chile, Perú y Colombia</i>	<i>44</i>
Conclusiones	53
Referencias	55

Introducción

La comparación jurídica permite contrastar instituciones de diversos ordenamientos, determinar su interpretación y analizar las variaciones en su aplicación normativa. La libertad religiosa y de cultos es un derecho reconocido constitucionalmente en Chile, Perú y Colombia, entre otros países latinoamericanos. El contenido normativo de este derecho y su desarrollo institucional en órganos de naturaleza administrativa ameritan una investigación comparada que dé cuenta de sus rasgos básicos y explique los flujos jurídicos entre los conjuntos normativos que regulan la materia. En el ámbito de los derechos humanos, los trasplantes normativos resultan bastante frecuentes.

El origen político de los derechos humanos y, entre ellos, el de libertad religiosa y de cultos, clásicamente se atribuye a la revolución francesa de 1789. Sin embargo, el análisis de sus flujos normativos ha develado que su antecedente directo se remonta a la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 que consagró que “todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con el dictamen de su conciencia”. Además, este instrumento proclamó a todas las personas como titulares de derechos que son inherentes al ser humano, los cuales no se pueden privar o despojar por ninguna norma o pacto, puesto que en ellos radica la obtención de la felicidad y la seguridad.

La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia fue el punto de partida de lo que, años más tarde, se conoció como la revolución norteamericana de 1783. Años después, en un contexto similar de demandas políticas para alcanzar los ideales de libertad, fraternidad e igualdad de derechos, en Francia se promulgó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Esta, a su vez, fue trasplantada a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, en su artículo 18, consagra que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”.

Los flujos normativos entre ordenamientos jurídicos obedecen a distintas razones. De un lado, se explican por las luchas a favor del reconocimiento de los derechos y libertades básicas. De otro, por requerimientos y condicionamientos de organizaciones supranacionales –Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, Banco Interamericano de

Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, entre otros–. Estas entidades motivan cambios legales –*legal changes*– en diversos ordenamientos para el acceso a beneficios, mejor calificación mundial, créditos, entre otros (Miller, 2005).

Otra razón que suele invocarse en la explicación de los trasplantes radica en la necesidad de imitar disposiciones normativas o mejorar las garantías de protección a favor de los derechos como sucede entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los ordenamientos jurídicos locales de orden nacional que hacen parte de la Organización de Estados Americanos. Esta estrategia reduce costos en el diseño de figuras, instituciones o conceptos de regulación, pues permite tomar como modelo de referencia una figura que, en otro sistema jurídico, brindó una solución adecuada a problemas o situaciones similares que pretenden ser saneadas en el ordenamiento jurídico receptor. Esto hace que se reduzcan no solo costos, sino también tiempos al importar dicha solución (Miller, 2005).

Los trasplantes normativos no han sido ajenos en lo que concierne a la libertad religiosa y de cultos. Mosquera (2018) y González Sánchez (2013) sostienen que el desarrollo de este derecho es una herencia jurídica y cultural del derecho eclesiástico portugués implantado mediante la Ley 4 de 1971 y del derecho español con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 –en adelante LOLR–. En años sucesivos, estas normas fueron referentes en el creciente desarrollo legal en materia de libertad religiosa de los Estados iberoamericanos. Por ejemplo, México fue el primer país en expedir una norma que protege el ejercicio efectivo de este derecho a través de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992.

En el caso particular de Colombia, la libertad religiosa es el resultado de un tránsito desde la confesionalidad católica restrictiva de la Constitución Nacional de 1886. El artículo 38 *ibídem* declaraba a la Religión Católica, Apostólica y Romana como la religión de la Nación, lo cual fue superado con el reconocimiento de la pluralidad de libertad religiosa en la Constitución Política de 1991. Antes del régimen constitucional vigente, el grado de intromisión en las libertades individuales era tal que, en su artículo 41, la Constitución Nacional de 1886 dispuso que la educación pública sería organizada y dirigida en concordancia con la religión católica (Camacho, 2008). Años más tarde, en la Constitución Política de 1991, se reconoció, en el artículo 19, el derecho a la libertad religiosa y de cultos,

su manifestación pública y privada, individual y colectiva. Este derecho fue desarrollado en la Ley Estatutaria 133 de 1994.

En Chile, fue expedida la Ley de cultos 19.638 de 1999 que estableció normas sobre la constitución jurídica de iglesias y organizaciones religiosas. En este país, al igual que en otros de América Latina, un paso en la búsqueda de la protección del derecho de libertad religiosa fue el cambio de Estado confesional al reconocimiento de la pluralidad de creencias en la Constitución de 1925. Sin embargo, solo fue hasta 1980, con la expedición de otra Constitución, que se incluyó el derecho de libertad religiosa en la carta de derechos en su artículo 19.6 (González Sánchez, 2013). El desarrollo de este derecho se materializó 19 años después con la promulgación de la citada Ley de cultos en 1999.

En la República del Perú, la expedición de la Ley 29.635 de 2010 sobre el derecho de libertad religiosa fue precedida por un contexto social y político de opresión, el cual estuvo marcado por la producción de varios textos constitucionales que respondían a las necesidades del momento. La historia constitucional ha sido marcada por un Estado confesional católico y excluyente que, en algunos casos, prohibió el ejercicio público de cualquier otro credo religioso (Sánchez-Lasheras, 2016). Con la promulgación de la Constitución Política del Perú de 1933 se generó un cambio relevante al omitir, por primera vez, la declaración confesional del Estado, lo cual se mantuvo con la Constitución de 1979. Actualmente, el derecho de libertad religiosa está reconocido en el artículo 2.3 de la Constitución Política del Perú de 1993 y solamente fue desarrollado hasta 2010 con la Ley de cultos.

Chile, Perú y Colombia son países latinoamericanos que desarrollaron, mediante leyes, el derecho de libertad religiosa en años sucesivos, a saber: 1994, 1999 y 2010 respectivamente. En estos ordenamientos jurídicos hay características comunes que permiten inferir trasplantes normativos. Entre otros aspectos, en dichos países se han instituido órganos competentes para reconocer, organizar, registrar, realizar la gestión pública y velar por la garantía constitucional desarrollada en la ley para las entidades religiosas (Cfr. arts. 9, 10, y 12 de la Ley 133 de 1994, Colombia; art. 10 de la Ley 19.638 de 1999, Chile; arts. 13 y 14 de la Ley 29.635 de 2010, Perú).

La existencia de los órganos señalados tiene especial importancia como criterio de comparación, pues la creación y el funcionamiento de instituciones jurídicas de carácter administrativo en los tres ordenamientos jurídicos definen el alcance que tiene el derecho de libertad religiosa y de cultos. En estos términos, Chile, Perú y Colombia, declarados como no confesionales, constituyen ordenamientos jurídicos adecuados para comparar la evolución normativa de las instituciones administrativas que inciden en la dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa y de cultos. Las características de estas instituciones, como manifestación de una política legislativa y reglamentaria determinada, exige analizar si existen flujos normativos de instituciones, conceptos o figuras normativas que, en la creación o aplicación de normas, han buscado garantizar la efectividad de este derecho.

La comparación jurídica puede utilizarse como punto de referencia para mejorar las condiciones de protección del derecho de libertad religiosa y de cultos. Cabe resaltar cómo el ejercicio del derecho de libertad religiosa y de cultos ha sido garantizado jurisprudencialmente en los diferentes países mediante acciones constitucionales. Esto ha sucedido en el caso de coacciones a estudiantes o docentes para participar de prácticas religiosas contrarias a sus creencias. También están las prácticas que algunos establecimientos de salud imponen sobre sus pacientes para que acepten procedimientos médicos como las transfusiones sanguíneas, las cuales son contrarias a las creencias del paciente.

El propósito de esta monografía es plantear un análisis comparativo de las instituciones administrativas que garantizan la dimensión colectiva del derecho a la libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia. Este ejercicio constituye un punto de referencia para construir un modelo de reconocimiento y protección. En aras de alcanzar este objetivo, el texto se estructura en dos capítulos: en el primero se determina la estructura institucional de carácter administrativo que existe en Chile, Perú y Colombia para garantizar el derecho de libertad religiosa y de cultos. En el segundo se analizan las semejanzas o diferencias entre tales instituciones en los ordenamientos jurídicos objeto de comparación. Además, se formula un modelo de reconocimiento y protección del derecho de libertad religiosa y de cultos a partir de las ventajas o desventajas de la estructura institucional de orden administrativo vigentes en Chile, Perú y Colombia.

La investigación está orientada por los instrumentos metodológicos y teóricos que suministra el derecho comparado. La idea general es hacer un análisis comparativo de instituciones de carácter administrativo y de los flujos normativos que se evidencian en el marco legal vigente para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y de cultos en los ordenamientos colombiano, chileno y peruano. Se han seleccionado estos ordenamientos porque comparten características comunes en el ámbito de protección de la libertad religiosa y de cultos. Además, promulgaron normas en años consecutivos que propenden por la garantía constitucional de este derecho, lo que podría sugerir un posible trasplante en las normas que, *a la colombiana*, se expidieron en Chile y Perú (González, 2013).

Las metodologías derivadas del derecho comparado que se aplican en esta investigación se ocupan del estudio, la descripción y el análisis de algunas instituciones de carácter administrativo entre los ordenamientos jurídicos de origen y de recepción. Este tipo de análisis permite identificar diferencias y similitudes entre las instituciones que velan por la garantía de la dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa y de cultos, rastrear su mutabilidad o los conceptos trasplantados, lo cual brinda la posibilidad de formular modelos que expliquen su cartografía (Moreno Cruz, 2018). Con esta investigación pretendemos realizar un análisis comparativo que evidencie la adaptación institucional de los modelos de garantía de un derecho fundamental, la gestión de los entes estatales y la adopción de normas que regulan y protegen su ejercicio.

El enfoque de la investigación es de carácter estructuralista y prescriptivo. El primero tiene un énfasis normativo en tanto se estudian y se contrastan instituciones pertenecientes al derecho administrativo que establecen medios para la protección de la libertad religiosa y de cultos. En aras de implementar esta metodología se ha diseñado una matriz con criterios de comparación, la cual se aplicó a la legislación de Chile, Perú y Colombia, es decir, la actividad de análisis no se extendió a su reconstrucción jurisprudencial o dogmática. Cabe resaltar que esta forma de comparación hace énfasis en las fuentes del derecho y no en la función empírica o la eficacia de las instituciones en cada ordenamiento jurídico. En este contexto, se detectan los instrumentos otorgados a la administración pública para la garantía de un derecho.

El segundo enfoque es el prescriptivo, el cual es utilizado porque a partir de las instituciones de carácter administrativo, de los flujos normativos, de las similitudes o diferencias y de las restricciones que se identifican en Chile, Perú y Colombia, se propone un modelo de protección para ejercer este derecho fundamental. Un estudio comparado no necesariamente incluye propuestas de diseño institucional porque la investigación puede ser exclusivamente descriptiva o explicativa (Örücü, 2006). Sin embargo, en este caso se pretende hacer una propuesta de *lege ferenda* que asegure mejores niveles de protección. Está consistiría en un conjunto de principios o pautas generales que deberían ser tomadas en cuenta para la creación e implementación de instituciones administrativas que garanticen todas las dimensiones del derecho de libertad religiosa y de cultos.

La monografía es la modalidad utilizada para desarrollar nuestra investigación en su modalidad de profundización. Este formato se justifica en el hecho que permite tratar de forma descriptiva, expositiva, analítica y argumentativa la estructura de instituciones de carácter administrativo como instrumentos para gozar del derecho de libertad religiosa y de cultos en países latinoamericanos, a saber, Chile, Perú y Colombia. El análisis de los hallazgos, conceptos, características e instituciones, plasmados en un trabajo desarrollado en el marco de una maestría en profundización, facilita la formulación de algunas conclusiones, retos y propuestas para el derecho contemporáneo.

Chile, Colombia y Perú cuentan con un amparo constitucional para la protección de los derechos fundamentales reconocidos a través de sus constituciones. También han expedido normas para crear y desarrollar instrumentos jurídicos-procesales eficaces para su garantía. La constitución de cada Estado consagra derechos que se protegen al interior de cada ordenamiento jurídico, pero es mediante la reglamentación de dichas normas que tiene cabida la creación de las herramientas que usa el Estado para proteger al ciudadano. En tal sentido, el derecho administrativo brinda las herramientas jurídicas para desarrollar, reglamentar y garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales. Por tanto, hay una relación de interdependencia, pues las normas requieren de entidades para aplicar el derecho y los actores requieren de las normas para reclamar su tutela. El análisis comparativo de la evolución normativa de las instituciones administrativas para la garantía del derecho de libertad

religiosa y de cultos en los tres Estados objeto de estudio abre posibilidades para mejorar sus condiciones de protección.

Capítulo 1

1. Autoridades administrativas encargadas de la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia

Chile, Perú y Colombia son países que, a diferencia del resto en Latinoamérica, han avanzado, en mayor medida, hacia la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos. Un rasgo común consiste en que son de los pocos Estados que, además de consagrar constitucionalmente este derecho, han expedido leyes para su desarrollo normativo interno. Así, estos países tienen instituciones de carácter administrativo con un rol normativo relevante para la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos.

A lo largo de los últimos años, en Chile, Perú y Colombia se han emprendido acciones y se han adoptado decisiones importantes de rango constitucional, legal y reglamentario para asegurar una esfera de protección al derecho en cuestión. La salvaguarda de este derecho implica no solo su consagración constitucional en la carta de derechos fundamentales, sino la implementación de un diseño normativo con órganos encargados de velar por la protección del ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y de cultos.

En los tres Estados latinoamericanos se determinó que la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos comprendía la necesidad de una autoridad de carácter administrativo que, en forma exclusiva, atendiera las problemáticas que, sobre este derecho, se han presentado históricamente, las cuales no habían sido atendidas con un propósito claro de solución. Por ello, es necesario analizar el alcance de estas autoridades a partir de los fines y funciones asignadas en la estructura jurídica del Estado y en el sistema de protección de los derechos.

El objetivo de este capítulo es determinar la estructura institucional de carácter administrativo que pretende garantizar el derecho de libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia. Por tanto, el apartado se divide en tres secciones, una para cada Estado, con la finalidad de i) hacer una descripción sobre la estructura de las autoridades y su conformación; ii) analizar las funciones que desempeñan en la búsqueda de protección del derecho de libertad religiosa

y de cultos y iii) caracterizar las herramientas jurídicas creadas en su respectivo marco de protección.

Al finalizar este capítulo, se habrá reconstruido el contexto en el que se enmarca la protección del ejercicio del derecho de libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia. Además, se habrá dado cuenta de sus alcances, su esfera actual de protección y las funciones administrativas mediante las cuales se busca garantizar el ejercicio efectivo de la libertad religiosa.

1.1. Chile

En el análisis de la estructura institucional de carácter administrativo que pretende garantizar el derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos en Chile fue necesario revisar las disposiciones constitucionales, legales y normativas de las autoridades administrativas que establecen su conformación institucional. Las autoridades administrativas que velan por la garantía de este derecho fundamental han soportado su esquema de protección en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y en la Ley 19.638 de 1999, las cuales se han constituido en las pautas de los órganos estatales y de entidades religiosas frente a las problemáticas que, en este ámbito, se presentan.

En materia de libertad religiosa y de cultos, el Estado chileno ha tenido una gran evolución normativa. El antecedente principal ha sido el cambio de Estado confesional al reconocimiento de la pluralidad de creencias en la Constitución de 1925. El proceso de reconocimiento constitucional de este derecho se caracterizó por una mayor fluidez en los cambios, dado que para su desarrollo normativo no requirió del tránsito de varios textos constitucionales. Con la promulgación de la Constitución Política de 1980 se incluyó el derecho de libertad religiosa en la carta de derechos, en particular, en su artículo 19 (González Sánchez, 2013).

La Constitución chilena de 1980, en su artículo 19, consagra el derecho a la libertad religiosa en el numeral sexto del citado artículo así: “La Constitución asegura a todas las personas: [...] La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público”.

La libertad religiosa, en la categoría de derecho fundamental, implica que su protección es de carácter especial. Es importante resaltar que la incorporación del derecho de libertad religiosa y de cultos representa un avance significativo en cuanto a la defensa de la pluralidad de creencias. En el año 1999 se expidió la Ley 19.638, conocida como Ley de cultos, la cual desarrolló normativamente el derecho de libertad religiosa. La consagración de este derecho como de rango constitucional no era suficiente para hacer efectiva su protección; por tanto, fue necesaria la expedición de la Ley de cultos, con la cual se inició su regulación en materia legislativa.

En el orden anteriormente señalado, para el desarrollo de la Ley de cultos se expidió el Decreto 303 de 2000, el cual reglamentó el registro de entidades religiosas de derecho público. Lo anterior, hace parte de la implementación de garantías para la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, pues crea una ruta dirigida a las entidades religiosas para que accedan a su inscripción y formalización. Estas deben realizar dicho trámite ante el Ministerio de Justicia. No se podrá negar el estudio de la solicitud de registro. Solo si en el plazo de 90 días no se acredita el cumplimiento de los requisitos, la solicitud podrá ser objetada.

La Ley 19.638 de 1999, que dio inicio al desarrollo normativo en materia de libertad religiosa en Chile, consta de 20 artículos distribuidos en cinco capítulos a saber: el primer capítulo contiene las disposiciones normativas generales que hacen referencia a los destinatarios del ámbito de protección del Estado frente a la norma, esto es, se dirige a todo el pueblo chileno. Aunado a ello, comporta una disposición que compromete al Estado a garantizar que las personas ejerzan libremente este derecho. Además, unifica conceptos importantes sobre los actores que intervienen en forma directa en este derecho fundamental como lo son las iglesias, confesiones o instituciones religiosas.

En el segundo capítulo de la Ley, el Estado chileno contempla unas facultades mínimas e inherentes al ejercicio del derecho de libertad religiosa. En este sentido, prescribe un listado de pequeñas libertades y garantías que podríamos denominar micro-derechos. Entre los más relevantes está la libertad: i) para reunirse o manifestarse públicamente; ii) de profesar una creencia religiosa o no profesar ninguna; iii) de recibir asistencia religiosa de su propia denominación; iv) recibir e impartir enseñanza o información religiosa por cualquier medio;

v) reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas. Estas facultades conforman el “macroderecho” denominado libertad religiosa y de cultos que también está consagrado en las leyes de Colombia y Perú.

El tercer capítulo de la citada Ley consagra lo relativo a la personalidad jurídica y a los estatutos correspondientes de entidades religiosas para su constitución en términos legales. Entre otras cosas, plantea el procedimiento para la formación de personas jurídicas. De esta manera, se consagra la capacidad para crear personas jurídicas tales como asociaciones, corporaciones y fundaciones. Mediante ellas, las iglesias, confesiones y entidades religiosas de cualquier índole tendrán la posibilidad de realización de sus fines.

En el cuarto capítulo se estableció la legislación acerca de la adquisición, enajenación y administración de los bienes necesarios para las actividades de las personas jurídicas. Además, todas las personas jurídicas de entidades religiosas son equiparadas frente al pago de tributos. La norma finaliza con el capítulo cinco sobre las reglas en materia de disolución.

La Ley de cultos creó una autoridad administrativa que realiza seguimiento y control a lo relacionado con las garantías del derecho de libertad religiosa. En Chile, esta autoridad administrativa se denomina Oficina Nacional de Asuntos Religiosos –en adelante ONAR–, la cual fue constituida el 22 de octubre 2007, mediante el Oficio N°1598, con la finalidad de ostentar un rol de representación del Estado chileno frente a las distintas iglesias, confesiones y entidades religiosas que existen en el territorio nacional.

La ONAR funciona como una oficina dependiente de la Dirección de Relaciones Políticas e Institucionales –en adelante DIREPOL–, la cual, a su vez, depende del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta cartera asesora al presidente en sus relaciones institucionales, en particular, con el poder legislativo –Congreso Nacional–. La misión de este Ministerio es coordinar el cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno asesorando al presidente y a los ministros en materias políticas, jurídicas y administrativas. Además, coordina las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Desde su creación en 2007, la ONAR tiene 25 funciones. Las más relevantes son: i) asesorar al gobierno en todo lo relacionado con las iglesias y sus organizaciones religiosas; ii) atender y orientar los asuntos de orden legal y administrativo que sean planteados por las denominaciones religiosas; iii) actuar como observatorio de las formas cómo se ejercen los derechos a la libertad religiosa y la igualdad ante la ley; iv) facilitar y garantizar la transparencia de los procesos de consulta en la toma de decisiones administrativas y de proyectos legislativos relacionados con las iglesias; v) examinar, con los distintos grupos religiosos, la aplicación de las disposiciones legislativas relacionadas con el ejercicio de la libertad religiosa recomendando modificaciones cuando sea pertinente.

La ONAR es una oficina de carácter consultivo y de vinculación por cuanto resuelve las inquietudes que pudieran surgir en materia de libertad religiosa tanto de las iglesias, confesiones y entidades religiosas como de los ministerios y demás autoridades nacionales e internacionales. En ese sentido, no puede representar a las comunidades de fe en la defensa jurídica de sus derechos. Sin embargo, la ONAR ha estado involucrada en la mayoría de las negociaciones que diversas organizaciones religiosas han tenido con los gobiernos de turno ya sea para consolidar sus derechos o ampliarlos. En esa lógica, y respetando tal mandato, la mayoría de las relaciones institucionales de las comunidades de fe en Chile son intermediadas por esta oficina.

En ese sentido, las organizaciones religiosas, en el desarrollo del proceso de constitución y registro consagrado en el capítulo tres de la Ley de cultos, realizan la inscripción ante el Ministerio de Justicia, quien se encarga de objetar la solicitud o de aprobarla si considera que jurídicamente cumple con los requisitos para, posteriormente, publicarla en el Diario Oficial. En este proceso la ONAR no interviene; sin embargo, lleva el registro de las solicitudes que fueron aprobadas por el Ministerio de Justicia.

Los actos que expide la ONAR no son de obligatorio cumplimiento, pues su naturaleza es netamente consultiva y conceptual. Está a cargo de la proyección e interpretación normativa de la administración actual en materia de libertad religiosa. Por tanto, los efectos que tienen sus actos en derecho no se enmarcan en la adopción de órdenes y estatutos, sino a título de recomendaciones. Estas disposiciones pueden ser asumidas por las demás autoridades administrativas dado que estas convergen en unos lineamientos generales de gobierno.

La ONAR se ha planteado dos ejes estratégicos para velar por la garantía del ejercicio de la libertad religiosa, a saber, “promover la efectiva igualdad y libertad religiosa en Chile” y “propiciar el diálogo interreligioso” (Oficio N°1598 de 2007). Estos se materializan en la:

a) Vinculación con las comunidades de fe a través de la creación de espacios de diálogo y concertación. La ONAR realiza escucha activa de las preocupaciones y necesidades de las entidades religiosas, las cuales son remitidas a los distintos ministerios responsables de atender las problemáticas. La finalidad es lograr una articulación entre ambos actores para resolver las inquietudes identificadas.

b) Vinculación con el Gobierno, pues asesora al presidente de la República en materias que competen al hecho religioso como es el caso de la creación de proyectos y políticas públicas. Entre otras actividades, en la creación de la Ley Única de Donaciones se vinculó al Ministerio de Hacienda con diversos líderes religiosos para que ellos pudieran aportar sus ideas y aprehensiones. Además, durante la pandemia, gracias a la gestión de esta oficina, se permitió a los ministros de culto tener un pase especial para ir a celebrar cultos o reuniones durante cuarentena –cuando no se permitía el tránsito a la población civil–.

En términos generales, el Estado chileno ha venido teniendo un desarrollo normativo que comenzó con la incorporación del derecho de libertad religiosa y de cultos en la carta de derechos fundamentales para posteriormente obtener su regulación a través de la Ley de cultos y su reglamentación vía decreto. Sin embargo, para lograr el objetivo fue necesaria la conformación de autoridades que asesoran al gobierno para tratar los asuntos religiosos con la mayor observancia posible de garantías constitucionales. Por tanto, este órgano y demás autoridades intervinientes son un avance en la protección de este derecho.

1.2. Perú

El desarrollo normativo del derecho de libertad religiosa y de cultos en Perú se ha enmarcado en la consagración del derecho a nivel constitucional pasando por el ámbito legal y reglamentario. Por tanto, esto hace parte del análisis de la estructura de las autoridades administrativas encargadas de la protección del ejercicio efectivo de este derecho. Estas autoridades administrativas buscan su protección por medio de las disposiciones consagradas

en la Constitución Política del Perú de 1993 y en la Ley 29.635 de 2010, las cuales hacen parte del marco jurídico orientador de los órganos estatales, de la confesionalidad católica y la no católica, y de la cooperación que han convenido con el Estado.

En materia de libertad religiosa y de cultos, Perú ha tenido una evolución normativa lenta. A diferencia de Colombia y Chile, prohibía en las constituciones de los años de 1823, 1828, 1839, 1856, 1860 y 1920 profesar una religión diferente a la católica. Un ejemplo de ello es el artículo 8 de la Constitución peruana de 1823 que consagró: “La religión de la República es la católica, apostólica, romana, con exclusión del ejercicio de cualquier otra”. De acuerdo con Sánchez-Lasheras (2016), este tipo de alusiones representan una confesionalidad cerrada.

Un paso en la evolución para proteger el derecho de libertad religiosa en el Perú fue la eliminación de esta prohibición según lo dispuesto en el artículo 59 de la Constitución de 1933 que, en su tenor literal, establece: “La libertad de conciencia y de creencia es inviolable. Nadie será perseguido por razón de sus ideas”. Esta Constitución introdujo un cambio relevante con la eliminación de toda declaración confesional y con el consecuente reconocimiento de la libertad de cultos (Sánchez-Lasheras, 2016).

En la actualidad, el derecho de libertad religiosa está consagrado en el numeral 3 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993 en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada”. De acuerdo con la historia peruana, el reconocimiento constitucional del derecho de libertad religiosa es un gran logro dada la connotación social que, para este pueblo, representa la religión y lo segregado que se encontraba la posibilidad de profesar una fe distinta. Sin embargo, para conseguir su eficaz protección; además, fue necesaria la expedición de la Ley de cultos 29.635 de 2010.

La expedición de la Ley de cultos del Estado peruano dio inicio al desarrollo normativo del derecho de libertad religiosa y de cultos en este país. La Ley especial que regula la materia contempla diferentes disposiciones que propenden por la salvaguarda del derecho desde varios ámbitos de protección, esto es, desde lo individual aludiendo al derecho que es inherente a cada persona y, en lo colectivo, asociado a un grupo de personas que ejercen este derecho.

Esta Ley de cultos fue reglamentada mediante el Decreto Supremo 006-2016, por el cual son establecidos los lineamientos necesarios para la plena vigencia de los derechos individuales y colectivos en materia de libertad religiosa que son reconocidos en la Constitución Política del Perú de 1993 y la Ley. De esta manera, el ejercicio del derecho a la libertad religiosa es entendido en el marco de la protección de los otros derechos fundamentales.

La Ley de cultos 29.635 se compone por 15 artículos, sin capítulos como las normas de los otros países objeto de estudio. En ellos son regulados aspectos esenciales de este derecho. En las primeras disposiciones del articulado se alude a cuestiones generales acerca del derecho de libertad religiosa, lo cual concuerda con la normatividad de Chile que está comprendida por unas disposiciones generales que abarcan el ámbito de aplicación de la norma, entre otras cosas. Es importante mencionar que el derecho de libertad religiosa en este país se relaciona precisamente con el derecho de igualdad que tienen todas las entidades religiosas de gozar de la garantía del ejercicio efectivo de este derecho.

Posteriormente, en otros artículos de la Ley, se contempla una carta de micro-derechos personales e individuales. De conformidad con el Estado peruano, estas son las garantías mínimas para el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa, a saber: i) profesar una creencia religiosa que elija; ii) practicar su religión de forma individual o colectiva, en público o en privado; iii) recibir asistencia religiosa por su confesión; iv) elegir la educación religiosa; v) reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos. Esta carta de micro-derechos que, unidos conforman el macro-derecho de libertad religiosa, también está contemplado en la ley de cultos de Chile y Colombia.

Lo establecido en el artículo 4 de la Ley 29.635 acerca de la objeción de conciencia por motivos religiosos es de especial importancia por cuanto, en los otros Estados objeto de análisis, no es considerada de manera expresa. A diferencia de Colombia y Chile, Perú sí consagró esta garantía dentro de las libertades que subyacen al derecho de libertad religiosa. Con esta disposición, se brinda la posibilidad a las personas de abstenerse de cumplir un deber legal con motivo de sus convicciones morales o religiosas graves o ineludibles reconocidas por la entidad religiosa a la que pertenece.

Así mismo, la Ley 29.635 consagra la regulación de la dimensión colectiva de protección, en la cual se resalta la facultad otorgada para la constitución de personería jurídica civil y la creación de fundaciones y asociaciones de índole religioso. Lo anterior, facilita el cumplimiento de la disposición que creó el procedimiento para la inscripción y posterior registro de las entidades religiosas. Esto coincide con lo dispuesto en las leyes de cultos chilena y colombiana, pues es necesario conformar un procedimiento que permita llevar un registro de las entidades religiosas y facilite su caracterización y su aporte social. Además, se resaltan los beneficios que dicha Ley otorga en materia de exención tributaria.

La citada Ley creó una autoridad administrativa que se encarga de velar por el cumplimiento de las garantías del derecho de libertad religiosa. En el Perú, esta autoridad administrativa es la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa, órgano que se encarga de promover y fortalecer las acciones de coordinación nacional e internacional con los organismos públicos y privados vinculados a la administración de justicia. En concreto, cuenta con cuatro unidades orgánicas, dos de las cuales son la Dirección de Asuntos de la Iglesia Católica – en adelante DAIC– y la Dirección de Asuntos Interconfesionales –en adelante DAI– que se encarga de la protección de las denominaciones no católicas.

En este punto se considera de gran relevancia precisar que la República del Perú, de los tres países en estudio, es el único que divide la atención de las entidades religiosas entre una que se dedica a los asuntos relacionados con la religión católica y otra para las demás organizaciones religiosas, las cuales se detallarán a continuación:

La DAIC es la unidad orgánica que pertenece a la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. Está encargada de coordinar las relaciones del Estado con la Iglesia Católica. Sus funciones son: i) coordinar las acciones tendientes a profundizar la colaboración y relaciones del Estado con la Iglesia Católica; ii) formular propuestas normativas relacionadas con las gestiones que se adelantan desde la Santa Sede; iii) proyectar las resoluciones sobre la inclusión o exclusión en las planillas de subvenciones del personal eclesiástico y civil al servicio de la Iglesia Católica. En los otros países, si bien no se contempla un órgano especial para los asuntos relacionados con la Iglesia Católica, se contemplan disposiciones que regulan las relaciones con esta institución.

La unidad orgánica a cargo de la DAI coordina las relaciones entre el Estado y las instituciones religiosas no católicas. Además, se encargan de gestionar el Registro de entidades religiosas. Este organismo es el equivalente a los creados en Colombia y Chile para velar por la garantía constitucional del derecho de libertad religiosa. Tiene las siguientes funciones asignadas: coordinar y promover la libertad religiosa a nivel nacional siendo uno de los países que promueve el ejercicio de la libertad religiosa. También dirige las acciones tendientes a profundizar la colaboración y relaciones del Estado con las entidades religiosas distintas de la Iglesia Católica en aras de brindar garantías a todos los sectores.

La DAI es una unidad orgánica con facultades para decidir frente a la inscripción de carácter voluntario y el registro de las instituciones religiosas, previa presentación de la solicitud con los requisitos establecido en la Ley de cultos y su decreto reglamentario. Sin embargo, esta inscripción no les otorga personalidad jurídica. Para su obtención es necesario constituirse como asociaciones en el marco del derecho privado y, posteriormente, inscribirse en registros públicos para adquirir personería jurídica.

La DAI es un órgano asesor con capacidad para unificar criterios, brindar asesoría a las personas y a los funcionarios públicos en materia de libertad religiosa. Por tanto, sus actuaciones son de carácter consultivo y su finalidad principal es disipar las inquietudes o controversias que puedan llegar a surgir a título de recomendación. Por lo cual, no son de obligatorio cumplimiento, pues su naturaleza es conceptual. Los efectos que tienen sus actos en derecho no imponen el cumplimiento de órdenes y estatutos.

La sociedad peruana ha desarrollado normativamente el derecho de libertad religiosa y de cultos a través de la expedición de varias disposiciones jurídicas, se hizo necesaria la incorporación de las normas de la mano de la creación de órganos institucionales especializados y dedicados exclusivamente a la defensa de este derecho. Las autoridades que velan por su ejercicio efectivo no solo asesoran en el trato de los asuntos religiosos con la mayor observancia posible de garantías constitucionales, sino que, además, llevan el registro de las mismas de acuerdo a la naturaleza de origen.

1.3. Colombia

En el análisis sobre la estructura institucional de carácter administrativo que garantiza el derecho de libertad religiosa y de cultos en Colombia es pertinente hacer un recuento de las disposiciones jurídicas que se han expedido en aras de garantizar el ejercicio de este derecho. La libertad religiosa en este país es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política de 1991. Su desarrollo normativo se inició a través de la Ley estatutaria 133 de 1994, la cual contiene las herramientas jurídicas para las autoridades administrativas en la regulación de este derecho, sus facultades y sus libertades inherentes.

El Estado colombiano ha evolucionado significativamente siendo uno de los primeros países en Latinoamérica en expedir una norma de orden legal con la finalidad de proteger el derecho de libertad religiosa. El tránsito desde la confesionalidad católica restrictiva de la Constitución Nacional de 1886, que en su artículo 38 declaraba a la Religión Católica, Apostólica y Romana como la de la Nación, hasta el reconocimiento de la pluralidad de la libertad religiosa tuvo lugar con la Constitución Política de 1991 que, en su artículo 19, consagra: “El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos”. Este derecho se garantiza en cada una de sus manifestaciones: pública, privada, individual y colectiva.

En 1994, el Estado colombiano expidió la Ley estatutaria 133 que dio inicio al desarrollo normativo del derecho de libertad religiosa y de cultos en el país. La expedición de esta norma representa un avance significativo teniendo en cuenta el contexto en el que se gestó el cambio constitucional. Con la Constitución Política de 1991 comenzó la apertura a otras concepciones religiosas y se fijó el marco para definir el ámbito de protección de este derecho. Sin embargo, la reglamentación de la Ley 133 de 1994 sólo se generó hasta el año 1997, lo cual dejó un lapso de tiempo considerable sin instrumentos de protección en aplicación de la ley.

La expedición del Decreto 1396 de 1997 tenía como finalidad la reglamentación del procedimiento de inscripción en el Registro Público de Entidades Religiosas creado por la Ley 133 de 1994 y las entidades eclesiásticas exceptuadas por el artículo 45 del Decreto-ley 2150 de 1995. Sin embargo, es importante puntualizar que en el articulado de este Decreto

sólo se precisó el reconocimiento de la personería jurídica a la Iglesia Católica y a las entidades eclesiásticas erigidas por el Concordato de 1974, quedando sin reglamentación las entidades aludidas en la Ley 133 de 1994.

La Ley estatutaria 133 de 1994, que dio inicio al desarrollo normativo en materia de libertad religiosa en Colombia, consta de 19 artículos, los cuales están distribuidos en cinco capítulos, a saber: el primer capítulo contiene las disposiciones normativas generales acerca de la garantía del derecho fundamental. El desarrollo normativo resalta la importancia de la libertad religiosa como derecho constitucional y la necesidad de su protección. También señala los límites que tiene como cualquier derecho fundamental dado que los derechos fundamentales, si bien son de especial protección, no son absolutos y pueden ser limitados en los casos que establezca la ley. Por último, determina el ámbito de aplicación de la norma.

En el segundo capítulo, la citada Ley contempla unas facultades mínimas e inherentes al ejercicio del derecho de libertad religiosa destinada a los individuos y, en este sentido, prescribe un listado de pequeñas libertades y garantías que podríamos denominar micro-derechos. Así, cabe resaltar la libertad de i) profesar las creencias religiosas elegidas; ii) practicar su religión, individual o colectivamente, en privado o en público; iii) recibir sepultura digna y observar los preceptos y ritos de la religión del difunto; iv) no ser impedido por motivos religiosos para acceder a cualquier trabajo o actividad civil y v) reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse.

Otro aspecto importante está constituido por facultades que conciernen al goce colectivo del derecho como son: i) establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos y que sean respetados; ii) ejercer libremente su propio ministerio; iii) establecer su propia jerarquía; iv) tener y dirigir autónomamente sus propios institutos de formación y de estudios teológicos; v) anunciar, comunicar y difundir, de palabra y por escrito, su propio credo a toda persona. En este punto, es de gran importancia la distinción entre el ámbito individual y colectivo de este derecho, por lo cual se entiende, la forma en que se debe regular para protección en ambos casos debe conllevar diferentes alcances.

El tercer capítulo, por su parte, consagra lo dispuesto a la facultad de obtener personalidad jurídica de las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, federaciones, confederaciones asociaciones de ministros. En ese entendido, se determinan los requisitos que deben llenar las organizaciones religiosas para la aprobación de la solicitud que deben presentar ante la Dirección de Asuntos Religiosos –en adelante DAR– del Ministerio del Interior, órgano encargado, entre otras cosas, de llevar a cabo el registro de las entidades religiosas. Previa presentación y estudio, esta Dirección imparte aprobación a las solicitudes de personería jurídica presentadas por las denominaciones religiosas que la pretendan.

El cuarto capítulo hace alusión a la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas. El Estado colombiano faculta a las denominaciones para decidir sus asuntos propios sin la intervención de organismos gubernamentales. Además, les otorga unas facultades adicionales a aquellas denominaciones que logren alcanzar la personería jurídica. Al respecto, es entendible que estas denominaciones, como entidades con personalidad jurídica, adquieren los derechos civiles que le proporcionan tales beneficios. La Ley finaliza con el quinto capítulo sobre disposiciones finales.

La Ley estatutaria 133 de 1994, entre otras cosas, abrió el camino para la conformación de una autoridad administrativa que vela por las garantías del ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa en Colombia. Esta autoridad administrativa es la DAR, constituida en el año 2011 mediante el Decreto 2893. Sin embargo, sus funciones solo fueron asignadas hasta el año 2018 mediante el Decreto 1140.

La DAR funciona como órgano dependiente del despacho del Viceministro para el Diálogo Social, la Igualdad y los Derechos Humanos que, a su vez, depende del Ministerio del Interior. Esta Dirección brinda asesoría y apoyo técnico al Ministro del Interior en la generación de conceptos, interpretación de las disposiciones normativas, planes, proyectos, programas, entre otros, y establece la línea operativa en todo el territorio nacional para el desarrollo y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos. Es de resaltar que este Ministerio, particularmente, tiene como misión la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos. De allí la importancia que esta Dirección pertenezca a él, en tanto cuenta con la estructura necesaria para el alcance de los objetivos que se planteen en materia de protección.

La DAR tiene 21 funciones, entre las que se destacan las siguientes: i) asesorar al Ministro del Interior en la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas sobre la materia; ii) impulsar los trámites acerca de los convenios de derecho público interno en materia de libertad e igualdad religiosa; iii) asesorar a las entidades territoriales en la formulación de políticas públicas y sus respectivas acciones en materia de libertad e igualdad religiosa; iv) promover la inclusión de las organizaciones sociales del sector religioso en programas, proyectos y acciones sociales; v) expedir e inscribir los actos administrativos que otorgan o rechazan personería jurídica a denominaciones religiosas.

La DAR, en mayor medida, es un órgano de carácter consultivo por cuanto se encarga de brindar asesoría técnica al ejecutivo, a las denominaciones religiosas y a los individuos. También resuelve las inquietudes que pudieran surgir en materia de libertad religiosa tanto de las denominaciones como de los ministerios y demás autoridades nacionales. Finalmente, tiene un poder de decisión porque a su cargo está el reconocimiento o la denegación de las solicitudes de personería jurídica que presenten las denominaciones interesadas.

Los actos que expide la DAR, en su función consultiva, no son de obligatorio cumplimiento. Estos pronunciamientos recopilan la interpretación del ejecutivo sobre la protección de la libertad religiosa y de cultos. Lo anterior, hace factible que se reduzcan las posibles controversias que pudieran surgir con los demás ministerios del Estado en relación a la libertad religiosa y de cultos. Sin embargo, la facultad para decidir sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las entidades religiosas es vinculante. Pero esta es solo una parte pequeña en lo que respecta al ámbito de protección de este derecho.

La DAR, en aras de avanzar en la protección del ejercicio del derecho de la libertad religiosa, consagró una política pública nacional que contempla tres enfoques –territorial, de identidad e institucionalidad religiosas– y varios ejes. El enfoque territorial propende por el fortalecimiento de las facultades de las entidades territoriales en articulación con el Gobierno Nacional, el Ministerio Público y demás entidades públicas, de carácter nacional o territorial, para la resolución de sus problemáticas y su relacionamiento con las entidades religiosas y sus organizaciones. Además, reconoce las formas organizativas y el accionar y aporte que tienen las comunidades religiosas en el territorio.

El enfoque de identidad religiosa busca dar reconocimiento a las formas propias que, cada entidad religiosa, ha determinado en relación con la sociedad y el Estado. Con este enfoque se garantiza el respeto por la autodeterminación individual, la autodefinición estatutaria y la fundamentación doctrinal de cada una de las confesiones religiosas, pues no impone estándares clasificatorios. Por el contrario, se les otorga libertad dentro de las restricciones contempladas en el marco legal para establecer su credo, los requisitos para el nombramiento, ascenso de sus propios ministros de culto y sus prácticas religiosas, entre otros aspectos importantes.

El enfoque de institucionalidad religiosa persigue fortalecer y reconocer, por parte del Estado, la expresión jurídica de las entidades religiosas para garantizar el goce efectivo de los derechos colectivos de libertad religiosa. Este enfoque, por su parte, complementa el anterior, en tanto, una vez se logra el reconocimiento y la autodeterminación de las organizaciones religiosas, se les permite alcanzar la personalidad jurídica para que puedan gozar de derechos y exigirles el cumplimiento de obligaciones. Este reconocimiento estatal es el que les permite participar activamente en la toma de decisiones de las entidades públicas que los afectan y, a su vez, aportar al bien común.

La DAR en el desarrollo de la estrategia de protección contempla tres ejes de acción institucional:

2) Libertad religiosa y de cultos y sus ámbitos: a partir de las herramientas jurídicas vigentes, tales como disposiciones constitucionales, legales y normativas, se contemplan objetivos y acciones encaminadas a garantizar y proteger el derecho de libertad religiosa y de cultos para prevenir sus posibles vulneraciones.

ii) Las entidades religiosas y sus organizaciones como gestoras de paz, perdón y reconciliación: según lo dispuesto en el artículo 22 constitucional y el artículo 2 de la Ley 133 de 1994, este eje promueve el reconocimiento y la participación de las entidades religiosas y las organizaciones sociales del sector religioso en iniciativas que persiguen la consolidación de la paz, el perdón y la reconciliación nacional. En tal sentido, desarrolla objetivos que buscan el reconocimiento y fortalecimiento de la labor social, cultural,

educativa, de participación ciudadana que realizan las entidades religiosas y sus organizaciones en este ámbito.

iii) Cooperación internacional e interreligiosa para el desarrollo: así se pretende facilitar la articulación, el asesoramiento y la capacitación técnica de las entidades religiosas, las entidades regionales y locales para la consecución de los objetivos de desarrollo en los territorios y la consolidación de redes de apoyo. Además, contempla herramientas, estrategias y rutas claras para fortalecer su aporte al bien común en la construcción y la consolidación de instancias y canales de cooperación internacional para el desarrollo sostenible. Con esto, se pretende facilitar la consecución de recursos técnicos y presupuestales para que dichas entidades y organizaciones alcancen el cumplimiento de sus objetivos.

El Estado colombiano, mediante la expedición de diferentes normativas, ha propendido por la protección del derecho de libertad religiosa, lo cual ha ido de la mano con la creación de un órgano institucional de carácter consultivo en mayor medida. Esta autoridad administrativa vela por su ejercicio efectivo. No solo asesora en los asuntos relacionados con la mayor observancia posible de garantías constitucionales, sino que reconocen o deniegan la solicitud de personalidad jurídica de una entidad religiosa y llevan el registro de las mismas.

Este primer capítulo permitió transitar por las normas constitucionales, legales, y reglamentarias que existen en la actualidad, en los países de Chile, Perú y Colombia en materia del derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos, al igual, que conocer cuáles son las autoridades y órganos administrativos que desde la institucionalidad estatal tienen dentro de sus funciones realizar la promoción, desarrollo y protección efectiva del derecho. Este apartado da a conocer al lector la forma individual como cada Estado concibe y protege este derecho, permitiendo comprenderlos para luego con mayor claridad establecer las posibles similitudes, diferencias y flujos normativos que puedan existir entre ellos. Aspecto de suma importancia al que nos referiremos en el siguiente capítulo.

Capítulo 2

2. Análisis comparativo de la estructura administrativa vinculada al derecho de libertad religiosa y de cultos entre Chile, Perú y Colombia: hacia un modelo normativo de protección

En el capítulo anterior se realizó un recorrido por la normatividad constitucional, legal y reglamentaria de Chile, Perú y Colombia sobre el derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos. Además, se describió la estructura de las autoridades y órganos que misionalmente han sido erigidos, en el sector administrativo, para la promoción, impulso y salvaguarda efectiva del derecho. Así las cosas, se dio cuenta de las autoridades administrativas previstas en cada ordenamiento jurídico para su protección y garantía.

El propósito de este capítulo es presentar un análisis comparativo de las autoridades administrativas de Chile, Perú y Colombia, con sus funciones y las leyes que regulan el derecho de libertad religiosa y de cultos en cada ordenamiento jurídico. El texto se subdivide en tres partes: la primera realiza una descripción analítica y comparativa de la estructura de la autoridad administrativa, de las competencias que, en cada ordenamiento jurídico, tiene asignadas, del alcance de sus pronunciamientos o decisiones y de las funciones que cumple. En este mismo aparte hay una reconstrucción de las funciones más representativas que se asignaron en cada sistema jurídico a las autoridades administrativas y, para ello, agrupamos las funciones para facilitar su análisis y comparación.

En la segunda parte se analizan las ventajas y desventajas de los hallazgos encontrados frente a la estructura, competencia y demás aspectos de cada una de las autoridades administrativas en sus ordenamientos jurídicos. Al mismo tiempo se plantea un corto análisis sobre flujos normativos. No solo se presenta un concepto general sino que se aborda si en la investigación se advierte la existencia de flujos normativos entre ordenamientos jurídicos. Finalmente, en el tercero se sugiere una propuesta de protección del derecho, para ello, presentamos los elementos esenciales para garantizar el derecho de libertad religiosa y de cultos. Así, se extraen algunos rasgos institucionales que pueden ayudar no solo en el diseño institucional, sino en la actividad de la administración pública para asegurar la eficacia del derecho.

2.1. Análisis comparativo de las autoridades administrativas que velan por la protección del ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia

Un ejercicio de comparación en el objeto de estudio exige la formulación de criterios de análisis comparativo entre los modelos de protección del derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos entre Chile, Perú y Colombia. La idea es establecer semejanzas y diferencias entre los ordenamientos jurídicos, evaluar cuál es la visión de protección efectiva del derecho en cada uno y examinar si es posible predicar la existencia de flujos normativos entre Estados dada la cercanía de expedición normativa que regula la materia. Los criterios de comparación que utilizaremos son: estructura-competencia, alcance, asesoría o apoyo institucional y funciones, conformado este último por las siguientes subcategorías: i) formalización de las entidades religiosas –personería jurídica–; ii) aspectos pedagógicos o de formación; iii) convenios de colaboración y iv) objeción de conciencia.

En cuanto a la estructura y competencia, la ONAR en Chile está conformada por un director y los asesores encargados de las regiones en las cuales está dividido estratégicamente el país, a saber: *Región Metropolitana*, Región de Atacama y Zona Norte, Región del Bío-Bío, Región de la Araucanía, Región de Los Lagos y Zona Sur. En ella se ejecutan las competencias que, desde la constitución y la ley, se han otorgado para el ejercicio y protección del derecho de libertad religiosa y de cultos. Tales competencias se enmarcan en la facultad de representar al Gobierno ante las entidades religiosas y absolver consultas de las entidades religiosas y demás autoridades nacionales e internacionales.

En lo concerniente al alcance de las decisiones y pronunciamientos emitidos en Chile por la ONAR, se precisa que siendo un órgano cuyas competencias no exceden la expedición de actos administrativos que sugieren o recomiendan, estos no son de obligatorio cumplimiento. El alcance jurídico que tienen sus actos y pronunciamientos es limitado si quien consulta es una entidad del Gobierno, pues quedan a expensas de que quien consulta adopte lo conceptuado. Sin embargo, si quien consulta es una entidad religiosa o una organización internacional, aunque la asesoría y el pronunciamiento es facultativo, la entidad religiosa que pretenda adquirir la personería jurídica para su organización deberá acogerse a lo sugerido.

De igual forma sucede con las consultas elevadas a la autoridad administrativa por parte de las organizaciones internacionales, que deberán acogerse a lo establecido para acceder a lo pretendido¹.

Con relación a la función de asesoría y apoyo institucional, el Estado chileno dispuso que la ONAR se encargaría de asesorar al ejecutivo en lo atinente a las relaciones del Estado con las denominaciones religiosas y entidades basadas en la fe. Cualquier proposición o decisión, en la que se advierta la posibilidad de transgresión al núcleo fundamental del derecho de libertad religiosa y de cultos contará con el pronunciamiento del ente encargado de velar por la protección del derecho. Para ello, este organismo cuenta con las oficinas asesoras de las regiones en las que se encuentra geográfica y estratégicamente subdividido el país para brindar una mayor cobertura o acceso a los territorios apartados del centro operativo de la Nación.

Por su parte, en cuanto a la estructura y competencia en el Perú, la DAI, siendo un órgano pequeño, está conformada por su dirección y por los colaboradores² que apoyan la gestión de la entidad para el cumplimiento de las funciones a cargo. Entre las facultades conferidas a la DAI, este órgano se ocupa de unificar criterios ante la posibilidad de conceptos contradictorios y brindar asesoría a las personas, entidades u organizaciones religiosas y a los funcionarios públicos en materia de libertad religiosa. Respecto de la inscripción y registro de las instituciones religiosas, tienen la potestad de decidir acerca de su aprobación debido a que una de sus funciones es llevar a cabo este registro, sin que ello incluya la obtención de la personalidad jurídica.

Frente al alcance de los pronunciamientos y decisiones en el Perú emitidos por la DAI, se pudo establecer que solo son de carácter consultivo, su finalidad principal es disipar las inquietudes o controversias que puedan llegar a surgir a título de recomendación. El alcance que tienen los conceptos emitidos queda a facultad de quien los recibe, pues estos pronunciamientos no son de obligatorio cumplimiento; su naturaleza es netamente conceptual. Sin embargo, hay que diferenciar si la consulta es elevada por parte de una

¹ Una entidad religiosa de carácter internacional, para acceder a la licencia o permiso de funcionamiento, debe cumplir con los requisitos legales dispuestos por la autoridad administrativa. De lo contrario, no obtendrá la licencia o permiso para operar en el país.

² No hay registro de la composición interna de la oficina.

denominación religiosa con la finalidad de obtener el registro de su organización. En tal sentido, la respuesta a su consulta se convierte en obligatoria si pretende conseguirlo.

En lo atinente a la función de asesoría y apoyo institucional, en el caso del Perú se estableció como función de la DAI que orientará a los funcionarios públicos respecto del tratamiento del Estado a las entidades religiosas, en el marco de la protección a los derechos humanos. Si bien la pretensión de esta función es proteger el ejercicio del derecho, es importante mencionar que la entidad peruana enfoca esta función en brindar la asesoría a quienes toman las decisiones, entendiendo que las instituciones son manejadas por personas que pertenecen a corrientes políticas y de pensamiento distintas. Por tanto, es necesario que la autoridad encargada de velar por la protección sea la guía para estos actores que, de forma provisional, intervienen en la toma de decisiones que pueden afectar de forma positiva o negativa.

En cuanto a la estructura y competencia, la DAR, en Colombia, está conformada por su directora, un equipo jurídico encargado de realizar los estudios técnicos para emitir los pronunciamientos sobre la materia y una oficina de información pública a través de la cual se divulga la información conceptuada por el equipo jurídico. La dirección está facultada para brindar asesoría y apoyo técnico al ministro del Interior en la generación de conceptos, en la interpretación de disposiciones normativas, entre otras funciones. A su vez, establece el marco de operatividad en el territorio nacional para la protección del derecho. En cuanto al reconocimiento o denegación de las solicitudes de personería jurídica que presenten los interesados, ésta decide sobre la aprobación de las solicitudes que, a su juicio, cumplan con el lleno de requisitos.

En Colombia, la DAR es un órgano principalmente consultivo por cuanto se encarga de brindar asesoría técnica al ejecutivo, a las denominaciones religiosas y a los individuos. En tal sentido, el alcance jurídico de los actos que expide es limitado, pues sus conceptos no son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, las organizaciones interesadas que eleven consultas acerca de los requisitos para la obtención de la personería jurídica deberán acogerlos para lograr su aprobación, debido a que ésta es una de sus facultades.

En Colombia, la función de asesorar y apoyar técnicamente al ministro del Interior, a las entidades territoriales en la formulación de políticas públicas y acciones en materia de

libertad e igualdad religiosa, de cultos y de conciencia es fundamental. Al igual que en Perú, su enfoque está direccionado a proporcionar a la administración que asuma el poder una guía que oriente en la toma de decisiones que impacten en forma positiva o, por lo menos, no genere afectación al núcleo fundamental del derecho. Se puede concluir que lo pretendido con esta función es tener un experto en la materia a quien consultar cuando surjan dudas frente a la protección del derecho.

Chile, Perú y Colombia convergen en el concepto de asesoría y consultoría como función principal de la autoridad administrativa encargada de velar por la protección del ejercicio de la libertad religiosa. Por esta razón, en estos países, existen órganos que brindan apoyo institucional al Gobierno en las materias vinculadas a las relaciones del Estado con las iglesias y organizaciones religiosas y, a su vez, con cada una de las personas interesadas en el plano individual. La autoridad administrativa cumple una función de orientación en el marco de la protección de los derechos humanos como núcleo fundamental de protección del derecho.

Un aspecto que se encuentra regulado en los tres sistemas jurídicos que opera como una categoría comparativa es el relativo a la formalización de las entidades religiosas. La formalización alude a aquellas reglas, procedimientos y trámites creados en cada ordenamiento jurídico para institucionalizar a las entidades y, a su vez, otorgarles personalidad jurídica haciéndolas titulares de derechos y obligaciones. Dicha personería jurídica sólo se adquiere cuando son inscritas en el registro de entidades religiosas, previo envío de la solicitud a la autoridad administrativa competente de su inscripción³.

Cuando una confesión religiosa tramita la solicitud de inscripción en el registro de entidades religiosas se convierte, para los Estados, en una garantía de estabilidad, permanencia y confianza de que se apegará a la normatividad en sus actuaciones colectivas. Como consecuencia de la formalización, las confesiones reciben de los Estados beneficios como la posibilidad de: i) establecer lugares de culto o reunión; ii) designar, según sus estatutos, los

³ La autoridad administrativa encargada de administrar el registro de entidades religiosas en Colombia es la Dirección de Asuntos Religiosos –DAR– del Ministerio del Interior. En Chile es la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos –ONAR– del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República. En la República del Perú es la Dirección de Asuntos Interconfesionales –DAI– del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

cargos pastorales y darse su propia jerarquía; iii) tener y dirigir sus propios institutos de formación y estudios teológicos; y iv) cumplir actividades de educación, beneficencia y asistencia social por medio de asociaciones, corporaciones y fundaciones (Cfr. arts. 7 y 14 de la Ley 133 de 1994, Colombia; arts. 7, 8 de la Ley 19.638 de 1999, Chile; arts. 6 y 7 de la Ley 29.635 de 2010, Perú).

Si bien, los tres ordenamientos jurídicos le otorgan beneficios generales a todas las entidades religiosas formalizadas, como se describió anteriormente, es importante señalar que cada Estado establece diferentes formas de nombrar a las personerías jurídicas, es decir, encontramos personerías jurídicas de derecho público, de derecho privado sin fines de lucro, derecho público eclesiástico y especiales. Cada una de estas denominaciones genera una subclasificación que otorga beneficios adicionales y diferenciadores entre ellas, por ejemplo, sólo las iglesias católicas tienen personería jurídica derecho público eclesiástico debido a los acuerdos concordatarios suscritos por cada Estado.

De otro lado, en cuanto a los aspectos pedagógicos se refiere, en los ordenamientos jurídicos de Chile, Perú y Colombia se prescriben disposiciones que pretenden que los Estados asuman un rol activo al comprometerse a garantizar el derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos, la diversidad de creencias religiosas y todo tipo de discriminación por este motivo desde el ámbito educativo. Por ello, se le otorga la posibilidad a los padres o tutores de escoger, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa que reciban sus pupilos conforme a sus convicciones y creencias.

Un aspecto novedoso en las regulaciones sobre el derecho que consideramos importante resaltar de la comparación de estos sistemas normativos es que se toman en serio la garantía de la libertad de elegir la enseñanza religiosa, pues permite a los padres decidir que sus hijos no sean obligados a cursar la asignatura de religión en las instituciones educativas de cualquier nivel y modalidad. Los padres, tutores o estudiantes pueden optar por exonerarse de cursarla por motivos de conciencia (Cfr. Literal H del art. 6 de la Ley 133 de 1994, Colombia; art. 8 de la Ley 29.635 de 2010, Perú).

Es trascendental que los sistemas jurídicos concedan a los estudiantes el derecho de no cursar la cátedra de educación religiosa al interior de las instituciones educativas, dado que, de esta

manera, se reconoce, garantiza y se asigna un valor efectivo a uno de los ámbitos de aplicación del derecho de libertad religiosa y de cultos, a saber, el que comprende al fuero interno de cada persona que le permite autodeterminarse y reconocerse según sus creencias y convicciones. Además, otorga libertad para ejercitar su derecho sin ningún tipo de coacción externa siendo este aspecto un avance significativo en cuanto a la reglamentación del derecho se refiere.

Otro asunto relevante para resaltar es el referente a los convenios de colaboración, convenios de derecho público interno o tratados internacionales, según la denominación de cada Estado, que pueden suscribir los Estados con las entidades religiosas inscritas en el registro público, es decir, sólo pueden hacerlo las confesiones que cuentan con personería jurídica y que ofrezcan garantía de permanencia dentro de la Nación, de acuerdo con su arraigo nacional y cantidad de miembros. Los acuerdos de cooperación se realizan con el propósito de establecer unos temas de trabajo conjunto entre las partes, en el que cada una aporta según su capacidad sobre temas de interés común, social o religioso (Cfr. art. 15 de la Ley 133 de 1994, Colombia; art. 15 de la Ley 29.635 de 2010, Perú).

Cuando un Estado suscribe un acuerdo de colaboración con una o varias entidades religiosas, sin lugar a dudas, está enviando el mensaje a sus conciudadanos que reconoce el aporte social, religioso y moral que realizan estas entidades en la promoción de la cultura de la paz, la convivencia con respeto y el apego a la legalidad. En este tipo de convenios se escriben aspectos de interés para cada parte, con los cuales cada una se beneficia de forma individual, pero también, se incluyen disposiciones con las que cada parte se compromete a brindar su apoyo o ayuda a la otra, como sucede con las obras sociales o benéficas.

Algunos temas que pueden incluirse en los referidos acuerdos de colaboración son: i) la obligación de los Estados de salvaguardar la práctica religiosa de forma individual o colectiva, en público o en privado; y ii) la posibilidad de las personas de recibir asistencia religiosa por su confesión en las cárceles y lugares de detención, en los centros públicos hospitalarios y asistenciales, en los establecimientos de las fuerzas armadas y de las de orden y seguridad, y otros bajo su dependencia.

El último rasgo que no puede pasarse por alto en los tres ordenamientos jurídicos es la tipificación del derecho de objeción de conciencia. Este es un derecho derivado o subsidiario como quiera, que se desprende del ejercicio del derecho de libertad de conciencia, el cual podemos considerar como la capacidad de una persona para actuar de determinada manera o abstenerse de cumplir con una actividad, deber legal o contractual en función de sus ideas, creencias o convicciones religiosas, políticas, morales, ideológicas, académicas. El derecho de objeción de conciencia garantiza y protege el derecho de libertad individual en su sentido más amplio (Távora-Orozco, 2017, p. 584).

En Colombia, por ejemplo, el derecho de objeción de conciencia, aunque goza de protección jurisdiccional no se encuentra positivizado como un derecho autónomo en todos los ámbitos o manifestaciones del ser humano⁴, es decir, no aparece siempre con este término o concepto “objeción de conciencia”, sino que se deriva del artículo 18 de la Constitución Política de 1991 que reglamenta el derecho de libertad de conciencia en los siguientes términos:

Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

En el Estado de Chile, la objeción de conciencia no se encuentra reconocida como derecho fundamental, su construcción ha sido el resultado de la toma de decisiones judiciales a través de las cuales se ha provisto de protección a los habitantes del territorio. Si bien la constitución no lo consagra como un derecho autónomo, su desarrollo se deriva de otro derecho fundamental, que es el derecho a la libertad de conciencia, de manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos (Nogueira, 2006).

En la República del Perú, el derecho de objeción de conciencia no tiene un reconocimiento positivo explícito, sin embargo, ello no ha impedido que goce de amparo jurisdiccional cuando se invoca porque tiene varias referencias explícitas (Ballenas, 2013, p. 131). El inciso

⁴ En Colombia, por ejemplo, se ha reconocido **legislativamente** la objeción de conciencia **de forma expresa** en lo referente a la prestación del servicio militar obligatorio en los artículos 77 a 79 de la Ley 1861 de 2017. También en materia de prestación del servicio médico, entre otras. Sin embargo, **en las leyes** en materia religiosa no hay disposición al respecto. Las garantías obtenidas se han logrado individualmente a través de la vía judicial (T-026 de 2005, T-823 de 2002, C-616 de 1997). [Agradecemos a la Dra. Ana María Londoño Agudelo la sugerencias de jurisprudencia].

3 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada”. El inciso 18 del mismo artículo reconoce el derecho “a mantener reserva sobre sus convicciones políticas, filosóficas, religiosas o de cualquiera otra índole, así como a guardar el secreto profesional”. Por último, el inciso 3 del artículo 14 dispone que “la educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de conciencias”.

Las anteriores referencias, sin lugar a dudas, servirían de sustento normativo para el reconocimiento constitucional de la institución jurídica de la objeción de conciencia en Perú. Además, en el artículo 4 de la Ley 29.635 de 2010 de Perú, el derecho de objeción de conciencia en materia religiosa tiene una positivización expresa. La respectiva disposición establece:

La objeción de conciencia es la oposición de un individuo al cumplimiento de un deber legal, en razón de sus convicciones morales o religiosas.

Se ejerce la objeción de conciencia cuando alguien se ve imposibilitado de cumplir una obligación legal por causa de un imperativo, moral o religioso, grave o ineludible, reconocido por la entidad religiosa a la que pertenece.

Este artículo llama mucho la atención porque, de los tres ordenamientos jurídicos, sólo la República del Perú establece una disposición de esta naturaleza al interior de la ley de libertad religiosa. El derecho de objeción de conciencia es un concepto o herramienta jurídica que se deriva de la protección de los derechos fundamentales, que seguramente encontraremos en la normatividad de cualquier Estado que se denomine democrático y respetuoso de los derechos, libertades y garantías individuales. Los países de Chile y Colombia no lo tienen contemplado legislativamente en materia religiosa, es decir, en la Ley 19.638 de 1999 de Chile y la Ley 133 de 1994 de Colombia, no se encuentra positivizado de forma expresa el derecho de objeción de conciencia como si lo está, en el art. 4 de la Ley 29.635 de 2010 de Perú. En el caso colombiano, los avances responden a desarrollos jurisprudenciales (Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 1997).

2.2. Ventajas y desventajas evidenciadas en el análisis de las autoridades administrativas de Chile, Perú y Colombia

En el segmento anterior, se analizaron las categorías y subcategorías mediante las cuales comparamos las autoridades administrativas desde su estructura, competencias legales asignadas, apoyo institucional que proporcionan al poder ejecutivo y las funciones que, como órganos, ejercen. Fundamentado en lo anterior, este apartado, tiene la finalidad de describir las semejanzas, diferencias, ventajas, desventajas y flujos normativos, a partir de los cuales se abordará el análisis acerca de la existencia de los flujos normativos en los esquemas de reconocimiento y protección del derecho de libertad religiosa y de cultos en Chile, Perú y Colombia.

La garantía de los derechos no se agota en su consagración formal como contenidos específicos de las leyes o las constituciones. “Las autoridades no solo deben abstenerse de vulnerar estos contenidos, sino que están obligadas a realizar acciones tendientes a su protección o satisfacción frente a otras autoridades o frente a los ciudadanos” (Celis Vela, 2022, p. 756). Entre las acciones que deben realizar las autoridades están las de crear mecanismos judiciales o administrativos de protección, desarrollar las normas supremas, disponer recursos, asegurar el acceso paritario, remover barreras instaladas en las prácticas institucionales, abstenerse de interferir, entre otras medidas a favor de su eficacia. En este sentido, los derechos suponen tanto obligaciones negativas como positivas para los órganos públicos (Ferrajoli, 2013, p. 803). Un derecho se halla en una situación de ventaja institucional cuando existen canales para su ejercicio, es decir, en el ordenamiento jurídico hay instituciones eficaces, políticas públicas viables y acciones que aseguran una óptima satisfacción constitucional, legal y jurisprudencial.

Un derecho se encuentra en una situación institucional de desventaja cuando hay barreras para su ejercicio o el sistema jurídico no posee normas que aseguren su satisfacción o permitan reparar su violación. En materia religiosa habría una situación de desventaja para los derechos de integrantes de entidades religiosas cuando una denominación específica tiene un carácter oficial o cuando goza de privilegios que no se extienden a las demás entidades religiosas. Si existen formas de desigualdad instaladas en el sistema jurídico las instituciones administrativas y políticas no promueven o facilitan el ejercicio de una libertad. No basta con

consagrar un derecho, además se requiere de un aparato institucional compuesto por normas de segundo nivel o meta-derechos (Guastini, 2016, p. 96) que, junto a prácticas efectivas, aseguren su ejercicio o protección. Esto no es posible alcanzarlo con medidas en una sola dirección, sino con la articulación de múltiples autoridades, legislativas, administrativas y judiciales.

A título de ejemplo, es posible señalar el caso de los reconocimientos jurisprudenciales que son objeto de reacciones regresivas. Estos derechos son reconocidos y subsisten con una eficacia debilitada, es decir, constituyen situaciones que no son plenamente ventajosas porque las garantías no siempre se hacen efectivas de la misma manera. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-027 de 1993, declaró la constitucionalidad del artículo XXIV de la Ley 20 de 1974 y, en consecuencia, extendió el derecho a la exención tributaria para todas las denominaciones religiosas del territorio nacional. Sin embargo, no siempre es reconocida esta exención a todas las denominaciones religiosas no católicas, pues se ven sometidas a barreras administrativas que, por lo general, presuponen acudir a acciones de tutela para asegurar su ejercicio (Corte Constitucional, Sentencia T-642 de 2016).

En el ámbito del derecho a la libertad religiosa y de cultos es posible advertir situaciones institucionales de ventaja y de desventaja. En tal sentido, como ventajas se presenta la cooperación de las autoridades administrativas con cada uno de los Estados; la función consultiva de estos órganos; la posibilidad de formalización para acceder a beneficios; la constitución de una carta de derechos y garantías mínimas que conforman el derecho; la consagración de mecanismos de protección judicial o el reconocimiento legislativo de la objeción de conciencia en materia religiosa en el Perú. De la misma forma, se evidencian algunas circunstancias que se pueden considerar desventajas, las cuales serían la separación de entidades encargadas de proteger el derecho en el Perú, el reconocimiento solo jurisprudencial de la objeción de conciencia en Chile y Colombia.

Luego de revisar la normatividad en materia de libertad religiosa en los tres ordenamientos jurídico objeto de estudio, un aspecto singular que llama mucho la atención, es que, en la República del Perú, en su Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, está el despacho Viceministerial de Justicia, del que hace parte la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa, la cual se integra por cuatro organismos, entre ellos: la DAIC y la DAI. La primera

es la unidad orgánica que coordina las acciones tendientes a profundizar la colaboración y relaciones del Estado con la iglesia católica y de formular propuestas normativas de acuerdo con las necesidades de la iglesia.

La segunda es la unidad orgánica encargada de gestionar el registro de entidades religiosas; difundir el marco normativo sobre la libertad religiosa en el Perú; orientar a los funcionarios respecto del tratamiento del Estado a las entidades religiosas distintas de la Iglesia Católica y orientar a las personas sobre el ejercicio de la libertad religiosa, es decir, la mayor parte de las atribuciones sobre el derecho las realiza esta dirección. Resulta preocupante y desventajoso que un Estado que se diga promotor de los derechos humanos, la tolerancia, no discriminación y garantista de la diversidad y pluralidad religiosa genere administrativamente un tratamiento distinto a sus entidades religiosas. Esto no es propio de un Estado laico como lo plantea Flores Bernal (2018).

Que se contemple, al interior de la normatividad en materia religiosa o cualquier otro derecho fundamental, la garantía de la objeción de conciencia es, sin lugar a dudas, una ventaja porque les otorga la posibilidad a las personas de abstenerse de cumplir con algún deber legal en razón a sus creencias y convicciones morales o religiosas. Sin embargo, esta es una herramienta jurídica de protección de los derechos fundamentales que sólo se encuentra positivizada de forma explícita en materia religiosa en la República del Perú, por lo que consideramos que debería de hacerse extensible a todos los Estados para dotar de mayores garantías el ejercicio efectivo del derecho.

Es una ventaja el hecho de que los tres ordenamientos jurídicos contemplen y promuevan, desde sus normatividades en materia de libertad religiosa, el desarrollo del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, especialmente, en materia de asistencia social, entendiéndola como la obligación, en cabeza de los poderes públicos, de remover los obstáculos que impidan la asistencia religiosa necesaria según la creencia de sus ciudadanos que se encuentren en lugares de asistencia médica u hospitalaria o retenidos en establecimientos penitenciarios y similares.

Las autoridades administrativas constituidas para la protección del ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa en estos tres Estados se equiparan en la función consultiva y de

asesoría que brindan al Gobierno, entidades, organizaciones e individuos. Sin embargo, es importante resaltar que esta facultad consultiva otorgada se queda corta para garantizar la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos ante la configuración de hechos que se califiquen como transgresión o desnaturalización de su núcleo esencial. No se cuentan con otras facultades que puedan complementar la acción protectora en un plano en el que se requiera tomar acciones frente a hechos que violenten el derecho.

La función consultiva que se les ha conferido a estas autoridades administrativas, no obstante sus limitaciones, es un gran avance en materia de protección de derechos humanos. No todos los derechos humanos tienen una autoridad administrativa especializada en la protección de un derecho consagrado en la constitución de un Estado. Esta función abre la puerta a espacios de toda índole: académicos, sociales, comunitarios, entre otros, para que puedan aportar a la construcción del ámbito de protección del derecho, desde el enfoque que cada uno tenga. Desde la academia, por su parte, permite la realización de estudios e impacto. Desde el Estado facilita el estudio de distintas medidas para ejecutar el concepto de protección que se requiera y, desde lo social, se crea conciencia de este derecho y la necesidad de que todos aportemos a su protección.

El beneficio de la exención tributaria históricamente ha sido reconocido como de uso privativo de la iglesia católica. En el desarrollo e implementación de normas que pretenden generar garantías para la protección de la libertad religiosa de todos los credos ha sido contemplado normativamente por estos tres ordenamientos jurídicos. En tal sentido, el alcance de esta disposición iguala las condiciones para las denominaciones en la medida que las reconoce y les otorga el mismo beneficio sin distinción alguna, teniendo en cuenta que igualarlas pudo significar el retiro del beneficio. Sin embargo, no se les retiró, sino que se les concedió a todas.

Las normas que desarrollan el derecho de libertad religiosa y de cultos en estos tres sistemas jurídicos contemplan una carta de micro-derechos para garantizar su ejercicio. A continuación, se describe en forma breve el núcleo esencial de este derecho, de conformidad con lo establecido por cada país:

En el caso de Chile, la Constitución Política de 1980 consagra las siguientes libertades: profesar la creencia religiosa; la práctica en público o en privado, individual o colectiva de sus creencias; recibir asistencia religiosa de su propia confesión; recibir e impartir enseñanza o información religiosa por cualquier medio con la facultad de elegir para sí y para los padres y los menores no emancipados conforme a sus convicciones y reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos. De acuerdo con lo descrito, el Estado chileno considera que con estas libertades garantiza el respeto por el núcleo esencial del derecho de libertad religiosa a sus conciudadanos.

En el caso de Perú, la Constitución Política de 1993 consagra las siguientes libertades: profesar las creencias religiosas; la práctica individual o colectiva, en privado o en público de sus creencias; recibir asistencia religiosa de su propia confesión incluyendo el caso de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; elegir para sí o para los menores sujetos a patria potestad la educación dentro y fuera del ámbito escolar; reunirse con fines religiosos, conmemorar sus festividades; prestar juramento de conformidad con sus convicciones y recibir sepultura de acuerdo con sus prácticas. Para el Estado peruano, estas garantías conforman el núcleo esencial para ejercitar en forma efectiva el derecho de libertad religiosa.

En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991 consagra las siguientes libertades: profesar las creencias religiosas; la práctica individual o colectiva, en privado o en público de sus creencias; la observancia de los preceptos y ritos propios; la celebración del matrimonio y conformación de una familia conforme a su religión; recibir asistencia religiosa de su propia confesión y no ser obligado a una distinta; recibir e impartir enseñanza e información religiosa y no ser impedido por motivos religiosos para acceder a cualquier trabajo o actividad civil. Para el Estado colombiano, estas garantías conforman el núcleo esencial para ejercitar en forma efectiva el derecho de libertad religiosa.

Por lo anteriormente descrito, se evidencia que en estos ordenamientos hay una visión, por lo menos meridiana, de que este es un derecho fundamental, el cual requiere de unas libertades o garantías mínimas que deben ser brindadas y protegidas por el Estado para su ejercicio efectivo. Estas garantías mínimas representan no solo un gran avance en la tutela del derecho en comparación de otros países en Latinoamérica, sino también una ventaja teniendo en cuenta que, al disponer de esta carta, se obliga a crear mecanismos para que sean

respetados y también para que, ante una eventual vulneración, se exija el cumplimiento de las disposiciones prescritas.

Al verificar en forma individual el contenido de las categorías y subcategorías de análisis en cada uno de los países, se han identificado grandes similitudes sobre la forma como cada Estado visualizó el marco normativo y orgánico para la protección y garantía del ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y de cultos. En tal sentido, el estudio de las categorías abrió la puerta a un escenario en el cual se evidenciaron las ventajas y desventajas del enfoque planteado a partir de los logros normativos y las experiencias en la práctica. Todo esto proporciona la información necesaria para abordar el análisis sobre la existencia de los flujos normativos entre los tres países.

Los flujos jurídicos son entendidos como el producto de – la actividad que conduce a la– recepción por parte de un sistema normativo de una información jurídica –en sentido amplio– proveniente de otro sistema (Moreno Cruz, 2018, p. 220). El flujo de instituciones jurídicas normalmente es explicado por el “prestigio” o “eficiencia” que determinado diseño representa para el ordenamiento receptor. Los flujos jurídicos, también denominados como trasplantes, tienen un alcance importante al interior de cada ordenamiento que los introduce, pues influyen en la regulación normativa de la temática tratada, es decir, a través de éstos se pueden incorporar cambios al interior de la política legislativa de otros Estados.

La realización de un ejercicio comparativo tiene alcances significativos para la consecución de distintos fines, pues permite considerar lo que existe en otros ordenamientos jurídicos para la implementación de diseños institucionales que, por su eficacia o forma de protección, resultan de interés ante necesidades similares para otros Estados. Como las influencias entre sistemas jurídicos no siempre son explícitas en el sentido que los órganos de un sistema siempre se remitan a otro para legitimar la creación, aplicación o interpretación de una institución, en la comparación jurídica se acude a la técnica del análisis de las semejanzas o diferencias a nivel de las fuentes del derecho, su desarrollo legal o doctrinal, entre otros aspectos (Örücü, 2006). La comparación también es una herramienta de acercamiento al ordenamiento jurídico propio para posteriormente describirlo a la luz de otros diseños normativos alternativos (Moreno Cruz, 2018) y detectar, en términos explicativos, las

similitudes micro o macro estructurales que se originan en los flujos de información y en los cambios que, en consecuencia, se adoptan a través del tiempo.

Sin embargo, su nivel de influencia estará determinado por múltiples factores como cultura y costumbres, circunstancias y hechos socioeconómicos, así como por los objetivos planteados en el régimen jurídico de recibo. Aunque la política legislativa de cada Estado es independiente, mediante los flujos jurídicos se terminan asimilando beneficios jurídicos de las políticas legislativas de otros países. En el estudio de las normativas que regulan el derecho de libertad religiosa y de cultos se evidencia una influencia en el núcleo esencial que cada país determinó para garantizar su ejercicio efectivo. En cada ordenamiento son consagradas algunas libertades mínimas que se encuentran contempladas en los otros dos países, que, según su visión estratégica de protección, conforman aquello que es imprescindible para garantizar el derecho.

Cada uno de los tres países comporta que el derecho de libertad religiosa y de cultos requiere, en esencia, permitirle a la persona profesar su creencia, debido a que toda creencia tiene una forma particular de exteriorizarse y por ello se requiere que se prescriba la libertad de poder hacerlo; la práctica en público o en privado, individual o colectiva de ellas es otra de esas libertades que contemplaron dentro de su núcleo cada uno de estos países y que complementa la libertad anterior, en tanto, le da no solo la garantía de profesar la creencia, sino que además establece en qué forma puede hacerlo. Recibir asistencia religiosa de su propia confesión, reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos, también evidencian un trasplante por cuanto, describe otra de las facultades concedida para ejercerla acogida por los tres países.

En el ámbito colectivo, también se evidencia la adopción de algunos preceptos normativos en cada una de las disposiciones normativas de estos países. En el ordenamiento colombiano se dispuso la libertad de ejercer libremente su propio ministerio y de establecer sus lugares de culto o de reunión con fines religiosos, lo cual es significativo, teniendo en cuenta la tradición de carácter religioso de los tres Estados. Esta prescripción normativa está consagrada también en igual sentido y proyección por el Estado chileno y el peruano, determinando así que dentro de los mínimos para garantizar el ejercicio del derecho de

libertad religiosa y de cultos están contempladas estas autodeterminaciones que protegen en forma colectiva a las denominaciones y en forma indirecta a sus creyentes.

Por lo anteriormente descrito, se advierte que las leyes que protegen la libertad religiosa en los tres ordenamientos jurídicos estudiados tienen algunas similitudes, tales como la carta de micro-garantías individuales que conforman este macro-derecho. A su vez, frente a la necesidad de conformar una autoridad administrativa se evidencia que convergen en la creación de una institución que se enfoca en la protección de este derecho, inclusive, sólo con facultades de consulta y recomendación. No obstante, a las notables similitudes halladas también se agregan diferencias dentro de las cuales se resalta la consagración legislativa del derecho a la objeción de conciencia en el Perú. De esta forma, se puede concluir que, a pesar de las similitudes y diferencias, cada Estado tiene su enfoque propio de protección para el ejercicio del derecho, a partir de sus fines esenciales. En consecuencia, las ventajas comparativas de estos modelos constituyen un punto de partida para la creación de un diseño institucional que permita optimizar de la mejor manera posible el derecho de libertad religiosa y de cultos.

2.3. Propuesta para un modelo de reconocimiento y protección del derecho de libertad religiosa y de cultos a partir de las experiencias de Chile, Perú y Colombia

Los derechos fundamentales han sido objeto de múltiples elaboraciones conceptuales en la teoría constitucional contemporánea (Alexy, 1993; Barak, 2020). En razón a su estructura normativa, estos pueden ser entendidos como mandatos de optimización, es decir, como normas que exigen que algo sea realizado en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas (Alexy, 1993, p. 86). Lo anterior quiere decir que las autoridades deben poner a disposición de la garantía de los derechos tanto recursos como medidas legislativas adecuadas para su protección real y efectiva. Los derechos constituyen, en este sentido, ideales que aseguran la promoción y la protección tanto de la dignidad humana como la igualdad de oportunidades. Por esa razón, las autoridades, en todos los niveles, deben hacer el mayor esfuerzo posible para preservar los derechos en aras de garantizar una sociedad justa y equitativa.

Dado que no todos los derechos son absolutos, en algunos casos, ciertas restricciones están justificadas en aras de proteger otros valores o principios igualmente valiosos, es decir, pueden ocurrir situaciones de colisión o conflicto. Si hay reglas en conflicto, su solución depende de la aplicación de una cláusula de excepción. Pero si se trata de una colisión entre principios, se soluciona mediante una ponderación, de acuerdo al peso que cada principio implicado posea para el caso concreto (Alexy, 1993, p. 294). Las condiciones para la limitación de un derecho son estrictas y responden a condiciones exigentes; por tanto, los órganos constituidos no pueden actuar de manera arbitraria, es decir, están sujetos a límites implícitos y explícitos que aseguran la legitimidad en el ejercicio de la autoridad (Buriticá-Arango, 2019; Celis Vela, 2020). Esto quiere decir que los poderes de creación normativa o de aplicación no son completamente libres.

Los derechos fundamentales tienen un núcleo esencial que no puede ser modificado sin que se desnaturalice su sentido y alcance. El concepto de ámbito protegido se desarrolla desde dos esferas, “en sentido estricto” y “en sentido amplio”. El primero, hace alusión al bien jurídico que se pretende tutelar y, el segundo, se refiere a las prohibiciones o acciones negativas impuestas para proteger el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los asociados (Alexy, 1993, p. 294). En este contexto, el derecho de libertad religiosa y de cultos se contempla como derecho fundamental y, en su núcleo esencial, incluye la libertad de creer o no creer, cambiar de religión, manifestar y practicar las creencias religiosas en público o privado, no ser discriminado, así como la objeción de conciencia. Sin estos aspectos quedaría desnaturalizado.

Un derecho puede realizarse en diversos ámbitos, los cuales presuponen garantías diferenciadas de protección. Vicente Prieto (2012) plantea que el derecho de libertad religiosa tiene dos dimensiones: individual y colectiva. En la primera, se habla de igualdad en el entendido de que no se discrimina por motivos de religión, toda vez que cada conciudadano es titular de este derecho y, por lo tanto, puede hacer uso de él. En tal sentido, la dimensión individual de este derecho alude a las facultades inherentes del ser humano de profesar una creencia, de poder exteriorizarla, difundirla, de elegir las prácticas y fundamentos doctrinales con los cuales se identifica, realizar sus elecciones de vida en todos los aspectos y que nadie se oponga a ello.

En el segundo, el derecho de libertad religiosa equipara, en principio, a todas las entidades de carácter religioso. La dimensión colectiva está dirigida a la protección del ejercicio de la libertad religiosa propio de las organizaciones religiosas que agrupan a los individuos que se identifican con una creencia particular, con sus prácticas y con fundamentos doctrinales. Las entidades religiosas, al igual que en la dimensión individual, gozan de libertades y facultades básicas e iguales para todas ante el Estado. Son estas facultades las que les permiten a las organizaciones religiosas poder reunirse y realizar sus actos de conformidad con sus convicciones ideológicas y que las diferencian de las demás. Así, se protege la convicción y el ejercicio que tiene cada persona a creer o no creer y, al mismo tiempo, la expresión del derecho en las entidades religiosas. Ambas dimensiones se articulan para la garantía efectiva del derecho.

Tanto la dimensión individual como colectiva del derecho de libertad religiosa y de cultos encuentran respaldo, reconocimiento y protección en las leyes de cada Estado. La incidencia de las autoridades administrativas es fundamental dado que estas se han encargado de gestionar los procedimientos de registro de organizaciones religiosas, reglamentar y formular propuestas normativas, asesorar y apoyar técnicamente la adopción, dirección, coordinación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en materia de libertad e igualdad religiosa. En este sentido, las instituciones del derecho administrativo tienen un rol decisivo en el alcance real del derecho de libertad religiosa y de cultos. Los elementos normativos que integren un diseño institucional deben maximizar las condiciones para lograr el ejercicio efectivo y el mayor goce de los derechos fundamentales.

Los Estados se trazan unas metas encaminadas a beneficiar a la población que los conforman y, por tal razón, buscan amparar y fomentar los derechos constitucionalmente reconocidos. En tal fin, la administración es un instrumento. La garantía de los derechos es un rasgo de la buena administración en el derecho administrativo contemporáneo (Rodríguez Arana, 2013). En consecuencia, la administración pública debe emprender las acciones necesarias – positivas y negativas– para garantizar el ejercicio efectivo de cada derecho fundamental incluyendo el de la libertad religiosa y de cultos. Por tanto, tales medidas se encaminan a facilitar al individuo o a la colectividad el ejercicio de sus derechos. Esto implica limitantes

y restricciones tanto al destinatario de la protección como a los demás individuos, pero estrictamente identificadas y aplicadas.

La propuesta es el resultado de la comparación de las leyes de libertad religiosa, a saber, Ley 133 de 1994, Colombia; Ley 19.638 de 1999, Chile; Ley 29.635 de 2010, Perú; las funciones y competencias asignadas a las autoridades administrativas y los órganos estatales establecidos para la promoción del derecho, los lineamientos en materia de interpretación y aplicación, protección y garantía del ejercicio efectivo de la libertad religiosa y de cultos. Teniendo en cuenta lo anterior, de cada sistema jurídico se extrajeron los elementos, conceptos y figuras jurídicas que a nuestro entender resultan imprescindibles para integrar un modelo más garante que proteja el ejercicio del derecho, tanto en su ámbito individual como colectivo, es decir, que optimice en la mayor medida posible las ventajas comparativas del derecho de libertad religiosa y de cultos.

Es importante resaltar, como se ha presentado anteriormente, que cada ordenamiento jurídico en estudio incorpora un concepto de derecho de libertad religiosa y de cultos, por ende, también tiene su propia comprensión de lo que debe integrar el núcleo esencial de dicho derecho fundamental. En tal sentido, le da su enfoque de protección. Así las cosas, nuestro modelo de reconocimiento y protección se compone de una carta de micro-derechos y garantías mínimas que el Estado asegure y que comprendan el núcleo esencial del derecho, las herramientas y mecanismos para su protección –tutela, amparo u otro–, la revisión normativa cada cierto periodo de tiempo –diez años– dada la evolución social y, por último, la ampliación de competencias a las autoridades administrativas.

En la construcción de un concepto sobre el modelo de protección del derecho de libertad religiosa y de cultos es necesaria una aproximación a la definición de núcleo esencial de un derecho. Por tanto, es preciso citar lo dicho por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-756 de 2008, en la que se configura como: “aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental”. De esta manera, se interpreta que los derechos fundamentales se componen de, por lo menos, dos elementos: uno de ellos imprescindible so pena de que el derecho se desnaturalice y, el otro, resulta prescindible.

El Tribunal Constitucional peruano, en el expediente 03045 de 2010, precisa que el derecho de libertad religiosa está compuesto por dos elementos: el primero le prohíbe al Gobierno y demás interferir en el ejercicio y desarrollo de las creencias, y el otro, constituye un mandato al Estado para garantizar las condiciones mínimas para el ejercicio efectivo del derecho a la libertad religiosa. Asimismo, Pereira (2014) manifiesta que el núcleo esencial de los derechos fundamentales “son fronteras de no intervención para el Estado y los particulares” (p. 77). Con lo cual se concluye que el núcleo esencial del derecho de libertad religiosa es aquella parte que, blindada por el Estado, debe ofrecer garantías mínimas para su ejercicio efectivo.

No obstante, los derechos fundamentales no son absolutos, si bien es cierto que cuentan con un rango de protección constitucional, estos pueden ser limitados o restringidos al encontrarse en colisión con otro derecho fundamental. Así las cosas, realizando una revisión al contenido de las tres normativas objeto de estudio, evidenciamos que las limitaciones al ejercicio del derecho se encuentran consagradas en forma similar (Cfr. art 4 de la Ley 133 de 1994, Colombia; art. 6 Lit. E de la Constitución de 1980, Chile y art. 1 de la Ley 29.635 de 2010, Perú). La conformación de las garantías mínimas para la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos se armoniza con el ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública.

El núcleo esencial del derecho de libertad religiosa y de cultos, es decir, aquello que resulta innegociable o intransigible (Pereira, 2014, p. 77) comprende el reconocimiento de micro-derechos y garantías mínimas para su ejercicio. En tal sentido, se constituye en el primer elemento de nuestro modelo de reconocimiento. En lo referente a cómo debería ser el modelo ideal de reconocimiento y protección del derecho y los elementos que hacen parte del núcleo esencial del derecho de libertad religiosa y que, por tanto, deberían integrar el mismo, consideramos que son los siguientes:

El derecho de libertad religiosa y de cultos tiene dos ámbitos de manifestación: uno individual o negativo que protege las creencias, formación y práctica de las creencias de cada persona y, a su vez, exige, de parte del Estado y de los particulares, la prohibición de interferir en las mismas. Otro colectivo o positivo que acentúa la obligación estatal de propiciar las condiciones mínimas para reconocer y permitir la existencia de una pluralidad de entidades

religiosas, en las cuales los individuos pueden ejercitar o exteriorizar de forma grupal y pública sus creencias o ritos religiosos (Mantecón Sancho, 1996, p. 83).

En el modelo de reconocimiento y protección del derecho propuesto consideramos necesaria la promoción, reconocimiento y salvaguarda de su ámbito privado e individual, lo cual comprende:

1. La facultad de elegir, practicar, cambiar o abandonar libremente las creencias religiosas, y de no ser obligado a practicar o recibir asistencia diferente.
2. La posibilidad de recibir sepultura de acuerdo a las tradiciones religiosas.
3. La facultad de conmemorar las festividades conforme a sus fundamentos doctrinales.
4. La libertad recibir la asistencia religiosa en lugares hospitalarios, de detención, del servicio militar.
5. La enseñanza religiosa, y para los padres o tutores, la facultad de elegir para los menores la educación religiosa a recibir, o exonerarse de la cátedra de acuerdo a sus convicciones.
6. La objeción de conciencia y la facultad para decidir sobre la realización de juramento.
7. Los mecanismos de protección ante actos de discriminación de creencias religiosas.

En el ámbito colectivo del derecho que se garantice:

1. La libertad de reunión sin interrupciones de ninguna índole.
2. La tenencia de lugares de culto –propios o en cualquier otra modalidad– que sean de fácil acceso para sus miembros.
3. La facilidad de apertura de nuevos lugares de reunión en zonas urbanas de conformidad con la planificación del orden territorial.
4. La facultad de adquirir personería jurídica.

5. La constitución de fundaciones o asociaciones con fines de asistencia social.
6. La formación y designación libre de sus ministros de culto.
7. La facultad de darse su propia jerarquía.
8. La no persecución de su congregación, ministros y miembros por ninguna razón distinta a la transgresión de las leyes del país.
9. La paridad tributaria en tasas, contribuciones y exenciones tributarias
10. La equiparación de las normas en materia de movilidad y seguridad vial para garantizar el acceso a las zonas adyacentes a los lugares de culto.
11. La celebración de matrimonios y el establecimiento de una familia conforme a su religión y a las normas propias de la correspondiente Iglesia o confesión religiosa.

Los anteriores elementos que componen los ámbitos individual y colectivo del derecho de libertad religiosa y cultos son principios comunes que consideramos imprescindibles y necesarios para la protección y garantía del ejercicio del derecho en un ordenamiento jurídico. Por tanto, deberían integrar cualquier modelo de diseño institucional para ser puesto en práctica por las autoridades administrativas. No proponemos un modelo único dado que cada uno de estos principios se adaptará e implementará de acuerdo a las particularidades de cada ordenamiento con “el objeto de lograr la cumplida ejecución de la ley” (Ibáñez, 2003. p. 74).

Como lo afirma Rodríguez Arana (2013), todos los conciudadanos tienen derecho a una buena administración Pública; por tanto, desde la óptica del modelo propuesto, la autoridad administrativa, siendo un organismo público, propende por la salvaguarda del ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y de cultos. Esta debe dotarse de las competencias necesarias para caracterizar a la población creyente y no creyente; conceptualizar y que su contenido sea de obligatorio cumplimiento; resolver las consultas que le sean elevadas; dictarse sus propios procedimientos para el reconocimiento-organización-reglamentación-protección de la práctica de cualquier creencia respetando, en todo tiempo, el orden constitucional y legal según la especialidad de su ramo, iniciar investigaciones acerca de las

denuncias de actos discriminatorios y remitir para lo de su competencia al ente acusador, entre otras.

En Chile, Perú y Colombia la protección de los derechos fundamentales se hace efectiva mediante un mecanismo de carácter constitucional, no obstante, la denominación que en cada sistema jurídico se le da. La tutela o amparo cumplen la función de garantizar la protección del derecho ante su riesgo o vulneración. En tal sentido, es necesario que, para garantizar el ejercicio del derecho de libertad religiosa y de cultos, se continúe teniendo en vigencia este mecanismo o uno equivalente. Es necesario que en el desarrollo normativo y jurisprudencial se blinde dicho mecanismo y no se restrinja su uso, acceso y aplicabilidad en el futuro. A la fecha, se trata de los pocos mecanismos que impactan positivamente la protección de cualquier derecho humano.

Las culturas se encuentran siempre en constante evolución social, de pensamientos, razonamientos y tendencias, razón por la cual, nuestras sociedades han pasado por distintos periodos históricos cada uno de los cuales ha evidenciado unas necesidades diferentes. Estas necesidades han llevado a cambios y a evolución en la forma cómo se satisfacen. Por tanto, siendo una sociedad que continúa construyéndose, es necesario que se realice una revisión normativa de las disposiciones que regulen la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos cada cierto periodo de tiempo –cada diez años–, para que las normas vigentes no se hagan obsoletas y puedan brindar la protección adecuada.

En los ordenamientos jurídicos en los que se pretenda garantizar, de forma efectiva, el pluralismo religioso y el ejercicio efectivo de este derecho fundamental, tanto en sus ámbitos colectivo y privado, es necesario que las autoridades administrativas que, desde los entes gubernamentales, se encargan de su implementación, interpretación, promoción, aplicación normativa y brindar garantías de protección, tengan competencias para hacer oponible el derecho a las demás personas de forma coercible, es decir, que dichas entidades no solo tengan funciones consultivas y de gestión pública sino que también puedan investigar y compulsar el trámite ante las autoridades pertinentes para sancionar a quienes generan obstáculos que impidan el disfrute del derecho.

En resumen, una vez han sido analizadas, las normativas consagradas, las autoridades, sus funciones y competencias, los núcleos esenciales de protección del derecho en cada país, el modelo de protección del derecho de libertad religiosa y de cultos que proponemos se compone de dos ámbitos: el individual y colectivo, los cuales incluyen el amparo de la carta de micro-derechos –descrita previamente– que en términos generales permita: la libertad de profesar y exteriorizar la creencia en público y en privado, individual y colectiva y no ser discriminado por ello. Así como también los mecanismos judiciales efectivos, necesarios para frenar o evitar la transgresión al por lo menos al núcleo esencial del derecho y, por último, el reajuste normativo cada cierto periodo de tiempo para que las normas que regulan la protección del derecho continúen siendo efectivas y eficaces.

Conclusiones

En una perspectiva jurídica, Chile Perú y Colombia, han avanzado en materia de protección del derecho de libertad religiosa y de cultos. Según lo consagrado en sus ordenamientos jurídicos para su protección, es notable la consagración como derecho fundamental que requiere de libertades y garantías mínimas que deben ser tuteladas por el Estado para hacer efectivo su ejercicio. Estas garantías mínimas representan no solo un gran avance en la tutela del derecho en comparación de otros países en Latinoamérica, sino también una ventaja teniendo en cuenta que, al disponer de esta carta, se obliga a crear mecanismos para que sean respetados y también para que, ante una eventual vulneración, se exija el cumplimiento de las disposiciones prescritas.

En cuanto a las facultades que les han sido otorgadas a las autoridades administrativas de cada uno de los modelos estudiados, éstas representan los primeros pasos para la protección efectiva del ejercicio del derecho y son de gran ayuda en el plano individual tanto para los creyentes como no creyentes. Además, en el ámbito colectivo, contribuyen a las congregaciones y demás organizaciones originadas en la fe. No obstante, son insuficientes para garantizar la protección del núcleo esencial del derecho debido a que las normas que regulan la materia se han quedado en las necesidades sociales del momento de expedición normativa.

Con relación a los flujos jurídicos se logra advertir que, aunque los tres países poseen una visión particular del concepto de libertad religiosa y de cultos, al analizar el estudio de las normativas que regulan este derecho se evidencia una influencia en el núcleo esencial que cada ordenamiento jurídico determinó para garantizar su ejercicio efectivo. En cada Estado son consagradas algunas libertades mínimas que se encuentran contempladas en los otros que, según su visión estratégica de protección, conforman aquello que es imprescindible para garantizar el derecho.

Es necesario implementar algunas medidas como la revisión decenal de las competencias, estrategias, políticas y demás instrumentos normativos que conforman el marco de acción a las autoridades administrativas, debido a las necesidades que se van generando con la evolución constante de las sociedades. Por tanto, una sociedad que está en continuo cambio

debe realizar ajustes a las disposiciones que regulan la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos para que las normas vigentes puedan brindar la protección adecuada.

La norma especial que protege la libertad de cultos ha impulsado la implementación de aspectos positivos que generan beneficios sociales tales como: el desarrollo del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, especialmente, en materia de asistencia social, entendiéndola como la obligación en cabeza de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan la asistencia religiosa necesaria según la creencia de sus ciudadanos que se encuentren en lugares de asistencia médica u hospitalaria o retenidos en establecimientos penitenciarios y similares.

La creación de organismos facultados especialmente para la protección del derecho fundamental de creyentes y no creyentes; las denominaciones y las organizaciones basadas en la fe; la consolidación de mecanismos como el amparo o la tutela para la protección de este derecho; la expedición de las normas especiales que regulan el derecho en cada país; las políticas públicas que se han originado en desarrollo de la ley de cultos son los logros más notorios en la búsqueda por garantizar el derecho. Además, se convierten en referente a nivel latinoamericano en la promoción de la tutela del ejercicio de libertad religiosa y de cultos.

Referencias

Alexy, Robert. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. *Centro de Estudios Constitucionales*.

Atienza, M. (1997). Contribución a una Teoría de la Legislación. Madrid, España: Civitas.

Ballenas, M. (2013). La objeción de conciencia en el Perú. ¿Derecho autónomo o manifestación de las libertades de conciencia y religión? [Tesis de Maestría, Universidad Católica Del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/4503>

Barak, A. (2020). La aplicación judicial de los derechos fundamentales. Escritos sobre derechos y teoría constitucional. Universidad Externado de Colombia.

Buriticá-Arango, E. (2019). Interpretación constitucional, control judicial de la ley y desacuerdos. *Revista Chilena de Derecho*, 46(3), 869-891. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372019000300869>.

Camacho Molano, J. A. (2016). Estado y religión católica en Colombia. *Derecho y Realidad*, 6(12), 146-152. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5030.

Celis Vela, D.A. (2020). Reforma y sustitución constitucional. Análisis sobre la estructura metodológica y el estándar argumentativo del test de sustitución. En C. A. Garzón Correa (ed.), *Constitución, principios y derechos* (50-81). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587602821>

Celis Vela, D.A. (2022). Las propiedades de la constitución y la justificación de su interpretación especial en el Estado constitucional. *El Ágora USB*, 22(2), 748-767. <https://doi.org/10.21500/16578031.6266>.

Ferrajoli, L. (2013). *Principia iuris. Teoría de la democracia*. Trotta.

Flores Bernal, E. (2018). ¿Es el Perú un país laico? controversias normativas en el marco constitucional. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Altiplano]. <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/11416>

González Sánchez, M. (2013). Las leyes de libertad religiosa española y portuguesa y su influencia en las leyes y en algunos proyectos de ley de libertad religiosa iberoamericanos. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 32. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=413438&d=1.

- Guastini, R. (2016). *La sintaxis del derecho*. Trad. A. Núñez Vaquero. Marcial Pons.
- Ibáñez Najar, J. E. (2003). Alcance y límites de las potestades reguladora y Reglamentaria. La división de competencias existente entre la ley y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario. *Vniversitas*, 52(106), p. 9–93. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/>
- Mantecón Sancho, J.M. (1996). El derecho fundamental de libertad religiosa. Textos, comentarios y bibliografía. Ediciones Universidad de Navarra.
- Miller, J. M. (2005). Una tipología de los trasplantes legales: utilizando la sociología, la hora del derecho y ejemplos argentinos para explicar el proceso de trasplantes. *Lecciones y Ensayos*, (81), 18-68. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/lecciones-ensayos/issue/view/2177>
- Moreno Cruz P. (2018). Herramientas para un análisis de derecho comparado. A propósito de los flujos jurídicos y la (im)previsión (pp. 215-236). En J.P. Saucier y Campos Bernal, H.J. (Eds). *Viajes y fronteras de la enseñanza del derecho comparado*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/166019>
- Mosquera, S. (2018). Fuentes y principios del derecho eclesiástico peruano. *Revista Vox juris*,36(2), 59-76. <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2018.v36n2.05>
- Nogueira, H. (2006). La libertad de conciencia, la manifestación de creencias y la libertad de culto en el ordenamiento jurídico chileno. *Ius et Praxis*, 12(2), 13-41. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122006000200002>.
- Örücü, E. (2006). Methodological Aspects of Comparative Law. *European Journal Law Reform*, 8(1), 29-42.
- Pereira, C. (2014). Aproximación jurídica al contenido y alcance del núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad individual en el constitucionalismo colombiano. *Revista Temas Socio Jurídicos*, 33, 71-85. <https://doi.org/10.29375/01208578.2102>
- Prieto, V. (2012). Reconocimiento jurídico de las entidades religiosas en el derecho colombiano: análisis crítico de la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa. *Díkaion*, 21(1), 285-314. <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/2268>
- Rodríguez Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa: *Misión Jurídica*. 6 (6), 23-56 <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>

Sánchez-Lasheras, M. (2016). Derecho y factor religioso en Chile y en el Perú. ¿Hacia la gestión pública de la diversidad religiosa? *Pontificia Universidad Católica de Chile, Revista Chilena de Derecho*, 43(1), 165-188. <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/25029>

Távora-Orozco, L. (2017). Objeción de conciencia. *Revista Peruana de Ginecología y Obstetricia*, 63(4), 581-590. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rgo/v63n4/a10v63n4.pdf>

Velasco, D. (2001). *Pensamiento Político Contemporáneo*. Universidad de Deusto. <https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/2047976/>

Chile

Constitución Política de Chile de 1980.

Decreto 303, reglamento para el registro de entidades religiosas de derecho público del 21 de marzo de 2000.

Ley 19.638 que establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y organizaciones religiosas de 14 de octubre de 1999.

Oficio N°1598. Minuta creación Oficina Nacional de Asuntos Religiosos. 25 de octubre de 2007.

Perú

Constitución Política de la República del Perú de 1993.

Decreto Supremo 006. Reglamento de la Ley N.º 29635 sobre libertad religiosa de 28 de julio de 2016.

Ley 29.635 sobre ley de libertad religiosa de 21 de diciembre de 2010.

Tribunal Constitucional peruano, Sentencia del 26 de agosto de 2011. expediente 03045-2010-PHC/TC. <https://jurisprudencia.sedtc.gob.pe/sentencia/03045-2010-hc>

Colombia

Constitución Política de la República de Colombia de 1886.

Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

Constitucional colombiana, Sentencia C-756 de 2008. [M. P. Humberto Antonio Sierra Porto]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-756-08.htm>

Constitucional colombiana, Sentencia C-027 de 1993. [M. P. Simón Rodríguez Rodríguez]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-027-93.htm>

Constitucional colombiana, Sentencia T-269 de 2001. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-269-01.htm>

Decreto 1140 por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior del 4 de julio de 2018.

Decreto 1396 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 133 de 1994, el artículo 45 del Decreto-ley 2150 de 1995 y se modifica el Decreto 782 de 1995 del 26 de mayo de 1997.

Decreto 2893 por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior del 11 de agosto de 2011.

Decreto-ley 2150 de 1995 y se modifica el Decreto 782 de 1995 del 26 de mayo de 1997.

Ley estatutaria 133 por la cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos del 23 de mayo de 1994.

Ley 20 de 1974 por la cual se aprueba el “Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede” del 18 de diciembre de 1974.