



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 17/05/2021 13:22:47-0500

Pleno.Sentencia 558/2021

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE
SANTIDAD” REPRESENTADO POR
NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 20/05/2021 22:34:36-0500

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 22 de abril de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez, y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo que dio origen al Expediente 00175-2017-PA/TC.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales y Ramos Núñez formularon fundamentos de voto.

Los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada emitieron un voto singular conjunto declarando infundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervenientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/05/2021 12:57:54-0500

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/05/2021 16:51:04-0500

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/05/2021 11:43:11-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/05/2021 11:40:49-0500

Firmado digitalmente por:
RAMOS NUÑEZ Carlos
Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/05/2021 13:44:50-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUÉ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de abril de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Ramos Núñez y el voto singular de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada. Sin la participación del magistrado Ferrero Costa, por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública por motivos de salud.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Centro Cristiano “Camino de Santidad”, representado por don Néstor Omar Vidarte Nué, contra la resolución de fojas 222, de fecha 16 de agosto de 2016, expedida por la Tercer Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró concluido el proceso sin declaración sobre el fondo de la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de noviembre de 2012, el Centro Cristiano “Camino de Santidad” representado por don Néstor Omar Vidarte Nué, interpone demanda de amparo contra la ministra de Justicia Eda Adriana Rivas Franchini, alegando la vulneración de su derecho a la libertad religiosa.

El recurrente solicita que se inaplique el inciso h) del artículo 19 del Reglamento de la Ley 29635 Ley de Libertad Religiosa, aprobado por Decreto Supremo 010-2011-JUS, a su inscripción como entidad religiosa en el Registro de Entidades Religiosas, a cargo de la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección General de Justicia y Cultos del Ministerio de Justicia, con la finalidad de reponer el estado de cosas hasta el momento en que se produjo la alegada vulneración del derecho a la libertad religiosa.

Con fecha 25 de marzo de 2013 el procurador público encargado de los asuntos judiciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos contesta la demanda aduciendo que el referido artículo no vulnera el derecho a la libertad religiosa del demandante, pues las limitaciones que contiene constituyen una garantía a la permanencia y estabilidad de las entidades religiosas, establecidas dentro del marco legal y constitucional, por lo que no se configura arbitrariedad en el trato por parte del legislador. Asimismo, deduce la excepción de prescripción, y solicita que se declare infundada o, alternativamente, improcedente la demanda.

El Sexto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 9, de fecha 10 de setiembre de 2013, declaró infundada la excepción de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

prescripción, por considerar que la inaplicación de una norma legal que se encuentra en vigor constituye un evento continuado, por lo cual no opera la prescripción.

El Séptimo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Sentencia 9, de fecha 16 de octubre de 2015, declaró infundada la demanda de amparo, al considerar que la alegada vulneración del derecho a la libertad religiosa carece de fundamento.

La Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia de fecha 10 de agosto de 2016, confirmó el auto recaído en la Resolución 9, que declaró infundada la excepción de prescripción. Asimismo, revocó la sentencia de primera instancia y, reformándola, declaró concluido el proceso sin declaración sobre el fondo, por considerar que, debido a la derogación de la norma cuestionada, ha operado la sustracción de la materia.

La parte recurrente interpone recurso de agravio constitucional contra la sentencia de segunda instancia, solicitando que se revoque y que se declare fundada la demanda. Indica que el cese de la vulneración de su derecho a la libertad religiosa es solo parcial, pues se redujo a quinientos el número de fieles o adherentes previstos como requisito mínimo para su inscripción. Señala, asimismo, que se vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación pues la norma cuestionada promueve un tratamiento diferenciado con relación a la Iglesia Católica y también con las agrupaciones religiosas que no cuentan con el número de fieles solicitado. Finalmente, solicita se disponga que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda.

FUNDAMENTOS

1. Petitorio y determinación del asunto controvertido

1. El Centro Cristiano “Camino de Santidad”, representado por don Néstor Omar Vidarte Nué, interpone demanda de amparo para que se le inaplique el inciso h) del artículo 19 del Reglamento de la Ley 29635, Ley de Libertad Religiosa, aprobado por Decreto Supremo 010-2011-JUS, a su procedimiento de inscripción como entidad religiosa en el Registro de Entidades Religiosas, a cargo de la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección General de Justicia y Cultos del Ministerio de Justicia. La referida disposición establecía la necesidad de acreditar un número mínimo de adherentes o fieles mayores de edad no menor de diez mil. La demandante alega que dicha regulación vulnera su derecho a la libertad religiosa, concretamente a la libertad de religión, a la igualdad ante la ley y a la libertad de culto.
2. Ahora bien, luego de la interposición de la demanda el Decreto Supremo 010-2011-JUS fue derogado y reemplazado por el Decreto Supremo 006-2016-JUS, regulación que en el inciso f) del artículo 13 fija la cantidad mínima de adherentes en quinientos. Frente a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

esta modificación, la parte recurrente reitera que se continúa vulnerando su derecho a la libertad religiosa y que, si bien redujo a quinientos el número de fieles o adherentes previstos como requisito mínimo para su inscripción, el supuesto cese de la vulneración alegada es solo parcial. Asimismo, sostiene que se trasgreden su derecho a la igualdad y no discriminación, pues la norma promueve un tratamiento diferenciado con relación a la Iglesia Católica y con otras agrupaciones religiosas que cuentan con el número de fieles solicitado. Finalmente, solicita se disponga que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda.

3. En suma, la recurrente considera que, pese al cambio normativo mencionado, persiste la exigencia de un requisito unconstitutional para poder inscribirse en el Registro de Entidades Religiosas, que consiste en una cantidad numerosa de fieles o adherentes mayores de edad, lo cual es contrario a sus derechos a la libertad de religión, a la igualdad y no discriminación.

2. Procedencia de la demanda

2.1. Sobre la sustracción de la materia en el presente caso

4. De autos puede apreciarse que la demanda inicialmente se interpuso contra el inciso h) del artículo 19 del Reglamento de la Ley 29635, Ley de Libertad Religiosa, aprobado por Decreto Supremo 010-2011-JUS, para que este inciso se le inaplique en el procedimiento de inscripción como entidad religiosa, ante el Registro de Entidades Religiosas, a cargo de la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección General de Justicia y Cultos del Ministerio de Justicia. Sin embargo, con la publicación del Decreto Supremo 006-2016-JUS la disposición antes mencionada fue derogada, al aprobarse un nuevo Reglamento para la Ley 29635, Ley de Libertad Religiosa.
5. En este orden de ideas, lo que correspondería inicialmente sería declarar la improcedencia de la demanda, al haber operado la sustracción de la materia, en el entendido que cesó la vulneración cuestionada al haber dejado de existir la disposición normativa que se considera lesiva de los derechos fundamentales invocados.
6. Ahora bien, no obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional cuenta con consolidada jurisprudencia a través de la cual ha precisado que no puede considerarse como un supuesto de “cese” de la vulneración aquellos casos en los que la trasgresión iusfundamental no ha concluido realmente, sino que se ha mantenido en el tiempo, aunque haya variado su forma de presentarse (recientemente, también sobre libertad religiosa y la forma de Estado laico, véase la Sentencia 00061-2013-PA/TC y 02435-2013-PA/TC -acumulados-).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

7. De manera más específica, el Tribunal Constitucional ha precisado que, en caso de que se haya interpuesto una demanda de amparo contra norma legal autoaplicativa, y esta hubiera sido derogada, es necesario analizar si la nueva legislación, que reemplaza la anterior, no contiene una regulación similar que insiste en la trasgresión que se cuestionó a través del proceso de amparo (Sentencia 01001-2013-PA/TC, fundamentos 6 al 8). En tal caso, si la nueva regulación reitera los contenidos que fueron inicialmente cuestionados, corresponderá emitir una sentencia de fondo (Sentencia 01001-2013-PA/TC, fundamento 9) y no declarar la improcedencia de la demanda por sustracción de la materia.
8. Respecto de este cambio normativo, la recurrente aduce que, si bien el número mínimo de fieles o adherentes ha disminuido ostensiblemente, la exigencia indebida se mantiene y aún constituye una trasgresión o amenaza a sus derechos fundamentales. Siendo este el caso, corresponde analizar las disposiciones reglamentarias constatadas para verificar si, en realidad, persiste la intervención negativa en el derecho que se invoca, o si más bien esta ha cesado con la derogación del Decreto Supremo 010-2011-JUS.

9. Al respecto, cuando se contrastan las disposiciones en referencia, se aprecia lo siguiente:

Decreto Supremo 010-2011-JUS	Decreto Supremo 006-2016-JUS
<p>Artículo 19.- De los requisitos para la Inscripción en el Registro:</p> <p>Para inscribirse en el Registro de Entidades Religiosas, la institución interesada presentará solicitud dirigida a la Dirección Nacional de Justicia, suscrita por su representante legal con firma legalizada por Notario Público contenido:</p> <p>(...)</p> <p>h) Mención del número de fieles o adherentes mayores de edad <i>no menor a 10.000 mil.</i></p>	<p>Artículo 13.- Requisitos para la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas</p> <p>El procedimiento de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas se inicia con la presentación de una solicitud con firma del representante de la entidad, debidamente legalizada por notario público, acompañando la siguiente información y documentación:</p> <p>(...)</p> <p>f) Mención del número de fieles mayores de edad con el que cuente en el territorio nacional, el cual <i>no será menor de quinientos (500),</i> salvo que se trate de confesión religiosa histórica.</p>

10. Tal como puede apreciarse, la exigencia de una cantidad de fieles o adherentes para que proceda la inscripción se mantiene, aunque se produce un cambio en la cantidad de mayores de edad que se requiere. En este orden de ideas, la nueva regulación mantiene la exigencia que se cuestiona, a saber, una cantidad determinada de fieles o adherentes como mínimo, lo cual, a decir de la recurrente, beneficia a algunas entidades religiosas y perjudica a otras. Siendo así, a efectos de determinar la procedencia de la demanda, debe considerarse que la vulneración alegada no ha cesado o desaparecido con la derogación del Decreto Supremo 010-2011-JUS por parte del Decreto Supremo 006-2016-JUS; esto,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

sin perjuicio de que en un análisis de fondo corresponda evaluar la razonabilidad y, en suma, la constitucionalidad de la medida actualmente vigente.

11. De este modo, en adelante el análisis se hará con respecto del nuevo Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS. Dicho esto, es necesario seguidamente preguntarse si, a la luz de lo dispuesto en el artículo 3 del Código Procesal Constitucional, cabe solicitar la inaplicación de una norma reglamentaria.

2.2. Pedido de inaplicación del Reglamento de la Ley de libertad religiosa

12. Conforme ha sido indicado, la recurrente solicita que se le inaplique el requisito previsto en el artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de libertad religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS, pues considera que dicha regulación trasgrede sus derechos a la libertad religiosa y a la igualdad ante la ley. Siendo así, es necesario dilucidar si es posible solicitar, a través del amparo, no solo la cesación de una vulneración concreta manifestada a través de un acto (como podría ser la denegatoria o el archivamiento del pedido de inscripción o reinscripción, o la cancelación de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas), sino la inaplicación al caso concreto de una determinada regulación.

13. Al respecto, el artículo 3 del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 3.- Procedencia frente a actos basados en normas

Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma autoaplicativa incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma.

Son normas autoaplicativas, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada.

Las decisiones jurisdiccionales que se adopten en aplicación del control difuso de la constitucionalidad de las normas, serán elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las resoluciones judiciales en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra éstas no proceda medio impugnatorio alguno.

En todos estos casos, los Jueces se limitan a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, realizando interpretación constitucional, conforme a la forma y modo que la Constitución establece.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Cuando se trata de normas de menor jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso de acción popular.

La consulta a que hace alusión el presente artículo se hace en interés de la ley.

14. De esta manera, es posible constatar que el artículo 3 plantea tres escenarios distintos que vale la pena distinguir, por cuanto todos ellos requieren de análisis diferentes y porque son diferentes los efectos que de ellos se deducen. Así, se advierte los siguientes supuestos: (1) el amparo *contra los efectos* de una norma autoaplicativa, (2) el amparo *contra la propia norma* legal autoaplicativa y (3) la *inaplicación* de una norma en ejercicio del *control difuso* de constitucionalidad.
15. En relación con el *amparo contra los efectos de una norma autoaplicativa*, el código se refiere al supuesto en el que la demanda no es interpuesta directamente contra una norma legal, sino contra específicos actos de concreción o aplicación de dicha normativa. Estos actos constituyen, de manera autónoma, aunque conexa al contenido de la legislación que se aplica, supuestos particulares de trasgresión o amenaza de los derechos fundamentales que se invocan. En tal caso, en la demanda se cuestiona el acto lesivo o amenazante de derechos, y se pide, de forma simultánea o concurrente, la inaplicación de una disposición jurídica para el caso concreto.
16. En este supuesto, asimismo, no se discute en realidad el carácter “autoaplicativo” o “autoejecutivo” de la norma aplicada (es decir, la producción de efectos jurídicos de una disposición jurídica antes de existan actos concretos de aplicación), pues lo que se cuestiona es, precisamente, un acto de ejecución o aplicación de la referida disposición jurídica. Siendo este el caso, a efectos de resolver una controversia de este tipo, no vale la pena realizar ningún análisis sobre el carácter autoejecutivo o autoaplicativo de la norma, debido a que tal carácter se trata, bien visto, de un asunto accesorio para lo que se requiere resolver.
17. Con respecto del *amparo contra una norma legal autoaplicativa* stricto sensu, la demanda no se presenta contra actos concretos, en los que se haya aplicado o ejecutado la norma legal que se cuestiona. En estos casos, lo que se cuestiona es el contenido y efectos de la propia regulación, en la medida que, con su sola entrada en vigor, produce inmediatamente efectos lesivos para un conjunto de derechos (o los generará de manera cierta e inminente, por lo cual constituyen una amenaza para los derechos fundamentales que se invocan).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

18. En este supuesto, de manera excepcional, la demanda podrá presentarse directamente contra una norma general, incluso de rango legal, si esta tiene carácter autoejecutivo o autoaplicativo. Como ha explicado el Tribunal en abundante jurisprudencia (por todas, la Sentencia 04677-2004-PA/TC, fundamentos 2 a 4), solo correspondería declarar la improcedencia de este tipo de demandas si son interpuestas contra normas heteroaplicativas (es decir, sin efectos inmediatos), pues en dicho supuesto la vía pertinente para discutir su constitucionalidad sería la de los procesos abstractos de constitucionalidad, como son los procesos de inconstitucionalidad (para el caso de las normas legales) o de acción popular (para el caso de las normas infralegales) (Auto 01547-2014-PA/TC, fundamento 24).
19. Incluso más, con respecto al amparo contra normas legales autoejecutivas, el Tribunal Constitucional ha venido sistematizando y consolidando en su jurisprudencia sus criterios preexistentes, con la finalidad de perfilar lo que ha denominado el *análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal* (cfr. Auto 01547-2014-PA/TC, fundamento 18; Sentencia 02327-2013-PA/TC, fundamento 5; Sentencia 01828-2012-PA/TC, fundamento 5, etc.). Conforme a dicho análisis, una norma puede calificarse como autoaplicativa o autoejecutiva y, por ende, como posible de cuestionamiento mediante amparo, si la prescripción cuestionada cumple con ser:
 - (1) *Vigente*, o cuya entrada en vigencia sea cierta e inminente para el caso de las amenazas.
 - (2) *De eficacia inmediata*, o cuya eficacia sea cierta e inminente para el caso de las amenazas.
 - (3) *Autosuficiente*, en la medida no requiere de reglamentación posterior, pues tal cual se encuentra regulada ya tiene o puede tener efectos perniciosos sobre los derechos invocados.
 - (4) *Autoejecutiva*, lo cual puede ser en dos sentidos:
 - (4.1) Cuando se trata de una *norma de aplicación incondicionada*, en la medida que no se requiere verificar ningún requisito o condición adicional para que la regulación despliegue sus efectos, y cuya aplicación tan solo sería la consumación de una afectación o amenaza que ha surgido ya con la propia norma.
 - (4.2) Cuando se trata de una *norma autoaplicativa stricto sensu*: es decir, si nos encontramos ante una auténtica norma-acto, la cual no requiere de ningún acto de aplicación para desplegar, e incluso agotar, sus efectos lesivos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

20. Así considerada, una norma es autoejecutiva si, a la vez, se trata de una disposición vigente, con eficacia inmediata, autosuficiente y autoejecutiva (en alguno de los dos sentidos indicados). En consecuencia, el *análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal* consiste, precisamente, en verificar si estas cuatro características se presentan, de manera copulativa, respecto de una regulación directamente cuestionada.
21. En tercer lugar, en lo que concierne a la *inaplicación de una norma en ejercicio del control difuso de constitucionalidad*, dicho ejercicio no necesariamente se da en el marco de un proceso constitucional, sino que, al tratarse de un poder/deber de todos los jueces y juezas de la república, se encuentra a cargo de todo órgano jurisdiccional, con prescindencia de su especialidad. A este respecto, valga precisar que no sería necesario que esta forma de control constitucional sea planteada como una específica pretensión en las demandas, sino que, de ser el caso, bastaría con ofrecerla como una argumentación relevante para resolver la cuestión litigiosa, para que con ello los jueces y juezas operen prefiriendo a la Constitución, conforme a sus deberes y competencias funcionales. Incluso más, si las partes no llegaran a alegar la existencia de tal incompatibilidad entre una determinada regulación y la Constitución, de todos modos los órganos jurisdiccionales, en caso de detectar dicha antinomia, se encuentran en el deber de realizar el control difuso de constitucionalidad, pues ello viene directamente exigido de lo dispuesto en los artículos 51 y 138 de la Carta Fundamental.
22. En este caso, tampoco resulta especialmente relevante el carácter autoejecutivo de la norma que se acusa de incompatible con la Constitución. Ello es así debido a que el control difuso requiere, en lo esencial, confrontar, por una parte, el significado atribuible a la regulación infralegal y, por otra, el contenido interpretado con la Constitución. Bien visto, este contraste se produce básicamente en el plano de los significados atribuidos a ambas regulaciones, lo cual no tiene relación con el carácter autoejecutivo o no de la normativa infralegal aplicable al caso.
23. Asimismo, como es conocido, se ha previsto que los efectos de un eventual control de inconstitucionalidad difuso (es decir, la inaplicación de una norma legal por ser contraria a la Constitución) se extienda únicamente al caso en curso, es decir, que solo tenga eficacia *inter partes*, manteniendo la disposición su vigencia en el tiempo, decisión judicial que, tal como dispone el artículo 3 del Código Procesal Constitucional, deberá además ser elevada en consulta ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, en el ámbito del Poder Judicial.
24. En el presente caso, si bien lo solicitado por la recurrente parece hacer referencia a un supuesto de *amparo contra los efectos de una norma autoaplicativa*, en la medida que se cuestiona los efectos de una disposición normativa (el artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de libertad religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS) en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

ámbito de un procedimiento específico, que es supuesto de concreción o ejecución de la reglamentación cuestionada (la improcedencia o archivamiento del pedido de inscripción o renovación, o la cancelación de la inscripción previa, para ser considerado como una entidad religiosa en el Registro de Entidades Religiosas), lo cierto es que de lo alegado en los autos, y de la insistencia en analizar la norma pese a haber sido modificada, parece desprenderse que, en el fondo, se refiere a un supuesto de *amparo contra una norma legal autoaplicativa* stricto sensu.

25. En todo caso, a efectos de evaluar si corresponde hacer un análisis de fondo, este órgano colegiado constata que, además de que la norma inicialmente invocada fue aplicada en el caso concreto, se tiene asimismo que la norma cuya inaplicación se solicita es *vigente*, pues se encuentra en vigor desde el 20 de julio de 2016; es *de eficacia inmediata*, máxime si el plazo máximo de inscripción de las entidades religiosas en el registro es de tres años, renovables (artículo 12 del Reglamento de la Ley de libertad religiosa); es *autosuficiente*, pues la exigencia de una requisito mínimo de fieles o adherentes basta, por sí sola, para incidir en los derechos invocados; y, finalmente, es *autoejecutiva*, en la medida que se trata de una norma de aplicación incondicionada, que prevé un requisito que se basta a sí mismo para desplegar sus efectos y cuya aplicación en el procedimiento de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas únicamente es la consumación de su contenido normativo, surgido con la propia norma cuestionada: el artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de libertad religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS.
26. Hecha esta glosa corresponde entonces a este Tribunal efectuar un análisis sobre el fondo de la controversia planteada.

3. Derecho a la libertad religiosa y relaciones iglesia-Estado

27. El presente caso la plantea a este Tribunal la necesidad de abordar el contenido constitucionalmente protegido y los alcances del derecho de libertad religiosa, en especial, en torno a su ejercicio colectivo a través de agrupaciones religiosas (o “entidades religiosas”, siguiendo la nomenclatura empleada por la Ley de libertad religiosa y su reglamento). Más específicamente, debe analizarse si la imposición de una cantidad mínima de adherentes o de fieles mayores de edad, como requisito indispensable para la inscripción como “entidad religiosa” en el Registro de Entidades Religiosas, a cargo de la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección General de Justicia y Cultos del Ministerio de Justicia, trasgrede el derecho a la libertad religiosa de la demandante, en el marco de nuestra forma de Estado laico establecido en el artículo 50 de la Constitución.
28. Al respecto, es necesario indicar que el derecho a la libertad religiosa, y más específicamente su contenido, significado y alcances, únicamente puede ser bien entendido en el marco de las relaciones entre Estado y religión, y su configuración



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

constitucional. En otras palabras, el derecho a la libertad de religión, necesariamente, debe entenderse como contextualizada en nuestro modelo de Estado laico, de manera similar a como los derechos políticos solo pueden comprenderse debidamente en el marco de nuestro sistema político democrático y representativo, las libertades económicas deben concebirse en el marco de nuestra Constitución económica y la “Economía social de mercado”, las relaciones entre los poderes públicos en el contexto de nuestra forma de gobierno, las competencias entre los niveles de gobierno con base en nuestra forma de Estado unitario y descentralizado, etc. Y todo ello, desde luego, teniendo siempre como horizonte la protección de la persona humana y el respeto de su dignidad, conforme al artículo 1 de la Constitución.

29. En el sentido expuesto, es necesario hacer referencia a los alcances de nuestra forma de Estado laico. En primer lugar, es pertinente precisar que, además de ser un principio constitucional, la laicidad estatal debe ser entendida asimismo como una manifestación objetiva del contenido constitucionalmente protegido por el derecho a la libertad religiosa (en su dimensión de inmunidad de coacción o no constreñimiento) y el derecho a la igualdad de trato de las diferentes creencias (cfr. Sentencia 00061-2013-PA y 02435-2013-PA/TC -acumulados-, fundamentos 47 y 48). En este orden de ideas, esta dimensión objetiva del derecho a la libertad religiosa, expresada en el principio de Estado laico, cuando es objeto de trasgresión en el ámbito individual, puede ser objeto de tutela a través de los procesos de tutela de derechos.
30. Sin embargo, pese a esta conexión conceptual entre Estado laico y el derecho a libertad religiosa (y también otros derechos fundamentales como la igualdad o la libertad de conciencia), también es cierto que va más allá del contenido constitucionalmente protegido de dichos derechos. Como ha expresado antes el Tribunal Constitucional, “La laicidad del Estado antes que ser repetitivo [del contenido de algunos derechos] opera en un ámbito diferenciado y más extenso, realizando limitaciones concretas a los poderes públicos y al legislador” (Sentencia 00007-2014-PA/TC, fundamento 14). En este orden de ideas, corresponde hacer referencia entonces de manera específica al modelo de laicidad o Estado laico, previsto en nuestra Constitución.
31. Para iniciar este análisis, corresponde tener presente que el artículo 50 de la Constitución Política dispone:

Artículo 50.- Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración.

El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

32. Sobre la base de esta cláusula constitucional, el Tribunal Constitucional ha precisado en abundante jurisprudencia que el Perú es un Estado laico (v. gr. Sentencias 00077-2012-PA/TC, 02853-2011-PA/TC, 02853-2011-AA, 06111-2009-AA/TC, entre otras; recientemente Sentencia 00061-2013-PA/TC y 02435-2013-PA/TC -acumulados-). Además de esta afirmación general, a partir de lo dispuesto expresamente por el constituyente y con criterio asentado en diversas sentencias emitidas por este Tribunal, es posible precisar diversos contenidos que ayudan a esclarecer tanto el régimen de separación, como las demás relaciones que corresponden, entre Estado y religión, en el caso peruano.
33. Al respecto, debe precisarse entonces que, más claramente, la idea de Estado laico se encuentra vinculada con los principios de *separación entre Estado y religión*, de *neutralidad* y de *imparcialidad* en materia religiosa. En adelante, se desarrollará cada uno de estos principios.

Principio de separación

34. En relación con los alcances constitucionales de nuestro Estado laico, lo primero que debe afirmarse es que la Constitución peruana vigente prescribe un mandato de separación entre lo político y lo religioso. Más precisamente, dispone que la esfera estatal o pública se encuentra separada de la esfera religiosa o espiritual, la cual tiene una connotación predominantemente privada, en la cual el Estado no se puede inmiscuir y viceversa. Precisamente, es esto lo que dispuso el constituyente en el artículo 50 de la Norma Fundamental, al señalar que el “régimen” del Estado laico es uno “de independencia y autonomía” frente a la iglesia, consagrando así el principio (y régimen) de separación entre el Estado y la religión.
35. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha establecido, a modo de ejemplo, que:

Según el principio de laicidad [consagrado en el artículo 50 de la Constitución], el Estado se autodefine como laico o ente radicalmente incompetente ante la fe y la práctica religiosa, no correspondiéndole ni coaccionar ni siquiera concurrir, como un sujeto más, con la fe religiosa de los ciudadanos (Sentencia 06111-2009-PA/TC, fundamento 25).

36. Respecto al contenido normativo del referido régimen o principio de separación entre Estado y religión, en lo que concierne al poder público, conviene tener presente cómo este régimen implica que el Estado no puede tener injerencia o atribuirse funciones vinculadas con el mundo espiritual o religioso, ni a favor o en contra de una determinada doctrina o creencia. En efecto, como ha sostenido el Tribunal Constitucional en anterior ocasión:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

La lectura sistemática de la Constitución no deja duda alguna de que el Estado disocia los asuntos temporales de los asuntos espirituales; es decir, que los aspectos vinculados con la fe trascendente y la moral están librados única y exclusivamente a la conciencia de cada persona (Sentencia 03283-2003-PA/TC, fundamento 23).

37. De esta manera, por ejemplo, el poder público no puede inmiscuirse en las creencias y prácticas propias del mundo religioso o espiritual de los ciudadanos (lo que ocurriría si, por citar algunos supuestos, el poder político procede a adoctrinar en materia religiosa; imponer o sugerir ciertas doctrinas religiosas; prohibir sin justificación razonable, perseguir, menoscabar u obstaculizar creencias o prácticas en materia religiosa, o castigar o desdeñar la ausencia de creencias religiosas). En este sentido, tampoco le compete al poder público realizar ciertas actividades que puedan calificarse como directamente religiosas (tales como realizar consagraciones de carácter religioso, oficializar de algún modo doctrinas religiosas, o nombrar autoridades eclesiásticas).
38. Asimismo, en la línea de separación entre Estado y religión, en lo que se refiere a la esfera religiosa, conviene anotar que, en nombre del ejercicio de este ámbito privado, a la religión no le corresponde realizar actividades o manifestaciones que interfieran o que sean de competencia exclusiva del poder público o civil (por ejemplo, instituyendo estatus civiles, obstaculizando el ejercicio de derechos o la prestación de servicios públicos, nombrando autoridades de carácter civil, etc.); asimismo, tampoco puede pretender imponer sus propias convicciones, anular las ajenas o quebrar la neutralidad o imparcialidad que corresponde al Estado en materia religiosa. Esto último sobre la base del *principio de no constreñimiento* en materia religiosa (lo que ocurriría si, verbigracia, se busca vedar directa o indirectamente a otras religiones o convicciones en materia religiosa, si pretende imponer en el ámbito público sus doctrinas o creencias apelando a peticiones de principio, o si busca oficializar su sistema de creencias con efectos para todos los ciudadanos o para el aparato estatal). Como lo tiene afirmado este Tribunal, en el ámbito religioso rige el *principio de inmunidad de coacción* (cfr. Sentencia 03283-2003-AA/TC, fundamento 19) o de *no constreñimiento*, que es una garantía no solo frente a posibles abusos del poder público en materia religiosa, sino también frente a las corporaciones religiosas y a los particulares en general.
39. En similar sentido, este Tribunal ha establecido en la Sentencia 00007-2014-PA/TC, fundamentos 16 y 17, que, conforme al régimen de separación:

Se establece una diferenciación estructural entre el ámbito religioso y el ámbito estatal, excluyendo todo tipo de entreveramiento funcional entre el Estado y las iglesias, y eliminando toda asunción por parte del Estado de fines o funciones de un determinado organismo confesional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Por eso, tampoco está permitido que ninguna iglesia tenga en el ordenamiento jurídico la misma posición jurídica que las entidades del Estado o que aspire a algún estatus de personalidad jurídica de derecho público integrante del Estado, por cuanto quebraría el orden constitucional impuesto por el principio de laicidad.

40. Ahora bien, es necesario esclarecer que una forma de Estado como la recientemente indicada, en la cual se distinguen las cuestiones de la religión de los asuntos seculares, es uno propiamente laico, y no uno “ateo o agnóstico”. En efecto, esta forma de Estado, prescrita por la Constitución, el “Estado laico”, no puede ser considerado como uno ateo, pues no persigue o proscribe las creencias religiosas ni sus manifestaciones, por considerarlas falsas, subjetivas o irracionales. Tampoco sería uno agnóstico, pues ello equivaldría a no colaborar con manifestación religiosa alguna, a descartar por completo la intervención de la religión la esfera pública, o a ser escéptico con respecto a los aportes de la religión al razonamiento moral o a la discusión pública.
41. Con lo expuesto, en el marco de lo prescrito constitucionalmente, la postura del Estado frente al fenómeno religioso puede calificarse entonces como laicista¹, en la medida que se reconoce un régimen de separación entre Estado y religión (en los términos ya expuestos), y es sobre esta base que se prevén fórmulas e instancias de reconocimiento, interacción y colaboración con las diversas confesiones en general, y con la Iglesia Católica en particular.
42. A mayor abundamiento, este régimen de separación al que se refiere la Constitución no puede ser entendido entonces como oposición ni hostilidad del Estado frente a la materia religiosa, más aún si, tal como se desarrollará luego, la Constitución prescribe que las relaciones entre el Estado y las iglesias se rige por diversos mandatos y criterios, como es el caso del llamado deber o principio de colaboración.

Principio de neutralidad

43. Además de la separación entre Estado y religiones, el Estado laico se incardina por el principio de neutralidad, entendido este como la abstención o indiferencia del Estado frente a las cuestiones religiosas. Como fue indicado, el Estado laico no es ni ateo, ni agnóstico, ni menos aun hostil con las religiones o las creencias, sino que, frente a estas, y como garantía del principio de separación, al Estado le corresponde ser neutro frente a las preferencias o convicciones espirituales o religiosas, o incluso frente a la ausencia de estas.

¹ Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “laicismo” significa: “1. m. Independencia del individuo o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa. 2. m. Condición de laico (independiente de cualquier confesión religiosa).”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

44. Así considerado, este principio requiere que el poder público mantenga una actitud de neutralidad o indiferencia frente a las diferentes agrupaciones y manifestaciones religiosas, y, de manera más amplia, frente a la espiritualidad o al convencimiento religioso en sí mismo. Siendo así, el Estado peruano, todo este como corporación y en sus diferentes reparticiones, tiene el deber de mantenerse al margen de las creencias o prácticas religiosas, de modo que se encuentra vedado de mostrarse oficialmente a favor o en contra de estas, de manera explícita o velada.
45. Como se ha señalado en un pronunciamiento anterior, en la Sentencia 0007-2014-PA/TC, fundamento 23, conforme a esta neutralidad, el Estado no puede tomar partido a favor o en contra de lo religioso:

[T]ambién se prohíbe llevar a cabo una atención positiva del fenómeno religioso considerado en sí mismo, pues dicha circunstancia infravaloraría las opciones no religiosas de los ciudadanos. Ambas, lo religioso y lo no religioso deben recibir un trato imparcial por parte de las instituciones del Estado y, por eso, también está vedado una actitud negativa y beligerante hacia lo confesional, que toma partido por la increencia religiosa. En realidad, la laicidad es incompatible con la adopción de lo secular como ideología y con el uso del poder público para perseguir su implantación en contra de la religión.

46. Llevado al ámbito de sus manifestaciones, conforme a este principio de neutralidad, debe considerarse, asimismo, que los espacios o ámbitos públicos deben entenderse inicialmente como espacios religiosamente neutros; de esta manera, al evaluarse las actividades o la presencia de objetos religiosos en lugares o espacios públicos, el análisis que se realice deberá partir de la referida neutralidad de origen, sin inclinar dicha evaluación a favor de un sistema de creencias en específico. Ello, desde luego, sin perjuicio de reconocer en algún caso el valor exclusivamente cultural de tales símbolos, lo cual de algún modo justificaría su presencia, pues tal como fue expresado por este mismo Tribunal, “aquellos no involucra algún afán propiamente religioso (pues ello está del todo vedado por la *tesis de la separación*), sino más bien implica el reconocimiento a lo que constituyen elementos importantes integrados con nuestra cultura” (Sentencia 00061-2013-PA/TC y 02435-2013-PA/TC -acumulados-, fundamento 51; cfr. Sentencia 06111-2009-AA/TC, fundamento 38).
47. En consonancia con lo anotado hasta el momento, y será explicado mejor luego, esta neutralidad deberá ser compaginada con el deber estatal de colaboración. En otras palabras, cualquier régimen de colaboración del Estado con las entidades religiosas solo tiene sentido dentro del marco de un Estado laico, si se respetan los principios de separación, de neutralidad y de imparcialidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Principio de imparcialidad

48. Este principio demanda que el poder público actúe, frente a las diferentes manifestaciones religiosas, o incluso las no religiosas, guiado por la equidad, y que dispense igual deferencia y consideración para todos los sistemas de creencias y para todas las religiones (cfr. Sentencias 00061-2013-PA/TC y 02435-2013-PA/TC - acumulados-, fundamento 23).
49. De manera más específica, por el principio de imparcialidad, el Estado se ve impedido de realizar cualesquiera valoraciones positivas o generar ventajas o prerrogativas a favor de alguna confesión religiosa en particular. De este modo, está prohibido mejorar la situación de una particular iglesia, establecer privilegios, empeorar la posición de unas estableciendo ventajas parcializadas a favor de otras, etc. (cfr. Sentencia 00007-2014-PA/TC, fundamento 22).
50. Que el Estado deba mantenerse imparcial en materia de religión implica que le corresponde brindar y asegurar el igual respeto para todos y todas, creyentes y no creyentes. Ese igual respeto y consideración, que garantiza el régimen de separación y neutralidad propio del Estado laico, requiere que el poder público deba mantenerse al margen de toda valoración positiva o negativa acerca de la autenticidad, veracidad o corrección de cualquiera de los sistemas de creencias. Debe aceptar que las diversas religiones y sistemas de creencias parten de convicciones y prácticas muy diferentes entre sí, a las que no les compete calificar, valorar, denigrar ni promover.
51. De este modo, el principio de imparcialidad se encuentra estrechamente relacionado con el derecho/principio de igualdad de las personas, en relación con sus creencias y convicciones religiosas. Estas convicciones o creencias, incluso su ejercicio público y colectivo, forman parte del fuero privado de los ciudadanos, y respecto de ellas el poder público no puede mostrar ninguna consideración preferencial por parte del Estado ni imponer barreras o cargas específicas (Sentencia 00007-2014-PA/TC, fundamento 25).
52. Como fue indicado, las concreciones de este principio implican que el Estado no pueda privilegiar, de ningún modo, a alguna religión o sistema de creencias en específico. De este modo, el reconocimiento del rol de la Iglesia Católica “como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú”, tal como se establece en el artículo 50 de la Constitución, no puede entenderse como una habilitación para privilegiar o favorecer a dicha iglesia, ni a su sistema de creencias, frente a otras confesiones y credos, con prescindencia del arraigo de estas en el tiempo o la cantidad de fieles o adherentes. Precisamente, tanto los principios de neutralidad como de imparcialidad garantizan que el Estado tratará por igual, sin favoritismos de ningún tipo, a todas las religiones y sistemas de creencias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

53. Por el contrario, si no fuera este el caso, y más bien se promoviera una situación de privilegio en favor de una específica religión frente a otras, se desfiguraría totalmente el modelo de Estado laico, prescrito en la Constitución como un “régimen de independencia y autonomía”, y estaríamos frente a una forma velada o expresa de Estado confesional.
54. Sin perjuicio de ello, tal como fue anunciado, el Estado mantiene en favor de la libertad religiosa, y de las diversas entidades religiosas, un conjunto de deberes constitucionales, por lo cual la “indiferencia” a la que se alude con el principio de neutralidad se refiere, esencialmente, a la proscripción de que el poder público adhiera o avale oficialmente alguna forma de religiosidad, lo que supone que ha de mantener igual distancia de todas ellas, mas no significa que deba abstenerse de cumplir con sus deberes constitucionales, considerando que es el principal encargado de la defensa de los derechos humanos o fundamentales (incluyendo la libertad religiosa, en sus manifestaciones individual y colectiva) y, al mismo tiempo, que tiene el deber de proteger a las personas inclusive frente a eventuales abusos o excesos por parte de personas, entidades o movimientos religiosos, por exigencia del principio de no constreñimiento.

Ámbito constitucionalmente protegido por el derecho a la libertad religiosa

55. Tal como fue indicado, del modelo de Estado laico constitucionalmente establecido se desprenden diversos mandatos dirigidos al poder público. Y algo similar puede señalarse respecto del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad religiosa. Ahora bien, para poder establecer con mayor precisión estos deberes estatales, es necesario esclarecer el conjunto de posiciones jurídicas subjetivas que se encuentran comprendidas en este derecho fundamental.
56. En primer lugar, es notorio que la libertad religiosa tiene, de manera predominante, un componente de “derecho de libertad”, es decir, que se manifiesta principalmente como un derecho de abstención o de no interferencia, y también como un derecho de protección frente a eventuales lesiones o amenazas proveniente de terceros. Sin embargo, visto con más detenimiento, si bien respecto de cada derecho inicialmente existe una predominancia como la mencionada (en efecto, solemos concebir a los derechos como predominantemente de prestación, de libertad, de potestad, etc.), la libertad religiosa se encuentra caracterizada, como ocurre también con los demás derechos, por un “pluralismo estructural”, en el sentido de que puede manifestarse, a la vez, mediante diferentes estructuras iusfundamentales (un mismo derecho puede tener, al mismo tiempo, una dimensión prestacional, otra de libertad, otra de inmunidad, etc.).
57. Subrayado esto, es más fácil ahora precisar las posiciones jurídicas, cuando menos las más resaltantes, comprendidas por el derecho a la libertad religiosa:
 - En primer lugar, como ya fue adelantado, se trata de una libertad, en la medida que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

permite a cada quien adoptar un sistema de creencias y cultos de manera autónoma, sin que nadie pueda tener injerencia en dicho ámbito, claro está, siempre y cuando con el ejercicio del referido derecho no se afecte a terceros.

En cuanto a libertad tiene, a su vez, una faz negativa, en la medida que también se trata de una garantía de inmunidad para que las personas no sean constreñidas o cuestionadas en sus creencias, no sean forzadas a revelar sus creencias, a la vez que son libres para abandonar una religión o para no tener o creer en ninguna. Ciertamente, en este mismo marco conceptual, corresponde incluir al derecho a la objeción de conciencia cuando este se basa en razones religiosas.

- Además de manifestarse como libertad, también puede tener un ámbito prestacional. En efecto, puede ser entendido asimismo como un derecho de defensa frente a terceros (incluyendo a otras manifestaciones religiosas), pues al poder público le corresponde asegurar que estos no agredan o amenacen de algún modo el ejercicio del derecho a la libertad religiosa.

En similar sentido, el Estado tiene deberes de colaboración, que también son de carácter prestacional, encaminados a facilitar las prácticas o cultos religiosos, así como el ejercicio colectivo de la libertad religiosa, esto en el marco de la forma de Estado laico.

- Finalmente, la libertad religiosa se presenta también con una estructura de derecho de igualdad. En este sentido, puede manifestarse también una concreción de los mandatos de no discriminación por consideraciones religiosas, debe regirse conforme a los alcances del derecho a la igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley, e incluso puede implicar se tomen algunas medidas igualadoras a favor de su ejercicio en casos concretos, como ocurre con los llamados “ajustes razonables”.

4. El deber estatal de colaboración y los principios que incardinan las relaciones entre Estado y las iglesias

58. Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, ha quedado en evidencia que existen diferentes deberes del Estado vinculados con el ámbito religioso, relacionados algunos con el modelo de Estado laico, más precisamente con los principios de separación, neutralidad e imparcialidad; y otros con los contenidos constitucionalmente protegidos por el derecho a la libertad religiosa, a partir de las posiciones jurídicas de libertad, de inmunidad, de prestación y de igualdad. Ahora bien, en el marco de estos deberes aparece, asimismo, con ciertas peculiaridades, el llamado deber estatal de colaboración con las religiones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

59. Al respecto, es necesario recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Constitución, el Estado reconoce explícitamente “a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú” y señala, de manera también específica, que le “presta su colaboración”. Sin embargo, este no se trata de un privilegio que quiebre los principios de neutralidad e imparcialidad, en la medida que la Carta fundamental agrega seguidamente que “El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas”.
60. Asimismo, si bien suele hacerse referencia a un “deber” o “principio” de colaboración del Estado con las confesiones religiosas, la disposición contenida en el artículo 50 formula, de manera más específica, una norma con estructura de “directriz”, es decir, constituye un mandato que prevé un estado de cosas genérico o abierto, que requiere ser alcanzado en la medida de lo posible (el mandato consiste en colaborar con las diferentes creencias), sin que se prevea cuáles son los específicos deberes que le corresponden al Estado para cumplir con ello (pues, en efecto, existen muy diversas, y tal vez innumerables, formas de colaborar).
61. En este orden de ideas, este contenido puede ser distinguido del que se desprende de los derechos fundamentales, a los que se les suele reconocer como normas con estructura de “principios”, los cuales, aunque se consideren también como normas a optimizar, es decir, a ser cumplidas en la medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, sí contienen mandatos claros sobre lo que viene normativamente exigido (por ejemplo, en el caso de la libertad religiosa: no intervenir, no constreñir, no discriminar ni diferenciar arbitrariamente, brindar ciertas prestaciones, etc.).
62. En este marco, recientemente este Tribunal ha tenido la oportunidad de abordar precisamente este asunto del mandato de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas, asentando importante doctrina al respecto. En efecto, en la Sentencia 0007-2014-PA/TC, fundamentos 32 a 36, dejó establecido lo siguiente:

Teniendo en cuenta la laicidad como separación y como neutralidad, una primera aproximación de su contenido sería entender la colaboración estatal como asistencia en el alcance de los objetivos y fines de las organizaciones religiosas. Es decir, que respetando un equilibrio interconfesional, el Estado se muestra presto para optimizar a través de fórmulas políticas y jurídicas las estrategias de difusión doctrinal y captación de creyentes.

Sin embargo, esta apreciación debe ser rechazada en la medida que quebraría la igualdad de trato respecto a las concepciones de quienes en ejercicio de su libertad religiosa no reconocen una determinada religión. Esto es, antes que mantener una imparcialidad en materia de religión el Estado proyectaría un mensaje de aprobación hacia lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

religioso, lo cual no sería posible en un régimen de laicidad, donde los creyentes y los no creyentes reciben igual trato.

Una aproximación alternativa de cara a lo ya desarrollado, y que para este Tribunal Constitucional sería la correcta, sería entender la colaboración estatal como facilitación del ejercicio de la libertad religiosa, es decir, como la obligación del Estado de establecer las condiciones materiales necesarias para que la libertad religiosa de los ciudadanos sea real y efectiva, removiendo las barreras que impidan su vigencia plena. De modo que sea solo y únicamente la demanda social de los ciudadanos y sus convicciones auténticas las que determinen qué confesiones religiosas deban tener más éxito que otras, y no el producto de situaciones sociales asimétricas provocadas por el Estado.

La colaboración se identificaría así con la faceta prestacional del derecho a la libertad religiosa. Recordemos que los derechos fundamentales en su dimensión subjetiva no solo constituyen garantías frente a intervenciones injustificadas que restrinjan el contenido protegido, sino también una exigencia hacia el Estado para que asegure condiciones materiales que posibiliten un ejercicio autónomo y real.

Para este Tribunal, la faceta prestacional “faculta al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; esto es, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales” (Sentencia 03330-2009-PA/TC, fundamento 9).

63. Siendo así, es necesario precisar entonces cómo, desde el Estado, y en el marco de la separación entre el poder público y las confesiones religiosas constitucionalmente dispuesta, se dan las relaciones de interacción y colaboración con lo religioso. A estos efectos, corresponde explicitar los principios de incardinan dichas relaciones.
64. Al respecto, tratándose de la libertad de religión o de culto, tal como lo reconoce reiterada jurisprudencia existente en estas materias (sistematizada recientemente en la Sentencia 00061-2013-PA/TC y 02435-2013-PA/TC (acumulados)), al Estado le corresponde relacionarse con la materia religiosa o con las organizaciones religiosas bajo los siguientes principios:
 - *Principio de protección a lo religioso en la esfera privada (o de protección razonable)*: Conforme a este principio, el Estado debe permitir a cada persona tener y profesar las creencias que considere, así como garantizar que cada quien pueda obrar conforme a su fe y practicar los cultos, ritos o prácticas religiosas que prefiera



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

(Sentencia 03283-2003-AA/TC), con el único límite de que con ellas no se genere daño a terceros.

De esta manera, el Estado tiene el deber de garantizar las libertades de creencia y culto en el ámbito privado frente a posibles intromisiones o agresiones y, a la vez, también debe velar porque en el ejercicio de estas libertades no se generen afectaciones de quienes profesan otras creencias religiosas o de quienes no detenten ninguna religión (pues, como viene dispuesto expresamente por nuestro ordenamiento constitucional, la libertad religiosa tiene como límite el orden público y los derechos fundamentales: artículo 2, inciso 3 de la Constitución; artículo 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 12.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

- *Principio de auxilio religioso en el ámbito público, sin sacrificio religioso de terceros* (o de *auxilio razonable*): Este principio involucra la posibilidad de brindar apoyo a las organizaciones religiosas en la consecución de sus fines privados, incluso en espacios públicos, siempre que con ello no se quiebre el *régimen de separación*, ni se transgreda el *principio de imparcialidad en materia religiosa*, y más específicamente, teniendo cuidado de que no sean afectadas otras creencias o prácticas religiosas.

Sobre esta base, por ejemplo, este Tribunal se ha referido (Sentencia 02700-2006-PHC/TC, fundamentos 13 a 14) al *derecho a recibir asistencia religiosa*, derecho de poder acceder a asistencia o consejería religiosa, incluso a favor de quienes se encuentran un régimen especial de sujeción (v. gr., quienes se encuentran en hospitales, asilos, centros de rehabilitación, centros de formación militar, establecimientos penitenciarios, etc.).

- *Respeto de cada convicción en materia religiosa, sin importar el número de creyentes* (o de *respeto imparcial*): Este principio se refiere a la igual consideración y respeto que merecen las diferentes convicciones religiosas, independientemente de la cantidad de personas que la profesan. Al respecto, y sobre la base de que la Constitución garantiza a la libertad religiosa como una manifestación de espiritualidad personal, y no solo en atención a sus manifestaciones exteriores o colectivas, cada manifestación individual de religiosidad (e incluso su ausencia) merece ser considerada como valiosa y merecedora protección en el Estado Constitucional. En otras palabras, de este principio se desprende la prohibición de una actitud displicente con respecto a las diferentes creencias y cultos.

Este principio de respeto imparcial, como no podría ser de otra forma, no se ve disminuido por el reconocimiento que la Constitución peruana de 1993 hace al aporte de la Iglesia católica. En efecto, como este mismo Tribunal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

ha afirmado en su jurisprudencia:

Que exista un reconocimiento expreso en torno a la importancia indudable que ha tenido la religión católica en el desarrollo de nuestras tradiciones como nación no impide, sin embargo, que desde el Estado se proclame el pluralismo religioso, pues, como ya se ha señalado, nuestro modelo constitucional ha optado por la aconfesionalidad, lo que supone no sólo una postura neutral sino, y por sobre todo, garantías en igualdad de condiciones para todas las confesiones religiosas y para quienes comulguen con ellas (Sentencia 06111-2009-PA/TC, fundamento 27).

Asimismo, este Tribunal Constitucional ha precisado que:

No obstante, el deber de colaboración estatal a favor de la Iglesia Católica (...), [ello] no supone que se permita la invasión a la esfera de otras creencias o maneras de pensar, pues de ser así no tendría sentido que la propia Constitución proclame una libertad que luego se esforzaría en neutralizar.

Este Colegiado considera que, aun cuando existiesen costumbres religiosas arraigadas en nuestra colectividad, ello no significa que el Estado, en sentido lato, esté facultado para establecer prohibiciones a conductas no compatibles con los dogmas y ritos católicos (...) (Sentencia 03283-2003-PA/TC, fundamentos 24 y 25).

Y más recientemente, también de manera particular sobre la referencia expresa a la colaboración con la Iglesia Católica, se ha señalado que:

[E]l artículo 50 debe ser leído sin establecer algún estatus privilegiado a la Iglesia Católica a efectos de la cooperación estatal. Si desde la Constitución no se desprende una situación de ventaja para la Iglesia Católica y, por eso, la cooperación en relación a ésta es igualitaria con respecto a los demás, debe concluirse entonces que la mención constitucional del catolicismo es de carácter simbólico. Un reconocimiento del constituyente de la importancia de su labor en la cultura peruana, pero sin que se derive de ella ningún programa normativo de estatus constitucional especial (Sentencia 0007-2014-PA/TC, fundamento 40).

5. Análisis del caso concreto

65. Luego de dilucidar estos temas, esenciales por la materia que se resuelve, es necesario esclarecer si el hecho de haberse previsto como exigencia para la inscripción en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Registro de Entidades Religiosas el contar con un número no menor a quinientos files o adherentes constituye una vulneración del derecho a la libertad religiosa de la entidad demandante.

66. A efectos de ventilar lo anterior, debe conocerse en primer cuál es la finalidad que justifica la creación de un registro público de entidades religiosas cuando, inicialmente, al Estado no le compete intervenir en la organización o el funcionamiento de las organizaciones religiosas (salvo, desde luego, cuando se trata de salvaguardar derechos de terceros, con base en el principio de inmunidad de coacción o de no constreñimiento).
67. Al respecto, la Ley de Libertad Religiosa, Ley 29635, en especial sus artículos 5 y 6, ayudan a aclarar este asunto, pues contienen una definición sobre “entidad religiosa” y especifica los derechos legales que se le reconocen:

Ley N° 29635, Ley de Libertad Religiosa

Artículo 5.- Entidad religiosa

Se entienden como entidades religiosas a las iglesias, confesiones o comunidades religiosas integradas por personas naturales que profesan, practican, enseñan y difunden una determinada fe. Estas entidades cuentan con credo, escrituras sagradas, doctrina moral, culto, organización y ministerio propios.

Las entidades religiosas no tienen finalidad de lucro.

No se consideran religiosos los fines o actividades relacionados con fenómenos astrofísicos, sicológicos, parasicológicos, adivinación, astrología, espiritismo, difusión de ideas o valores puramente filosóficos, humanísticos, espiritualistas u otro tipo de actividades análogas. Las entidades dedicadas al desarrollo de ritos maléficos, cultos satánicos o análogos se encuentran al margen de la presente Ley.

El Estado respeta y garantiza las expresiones religiosas de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, así como su derecho de ejercerlas de manera individual o colectiva.

Artículo 6.- Dimensión colectiva de las entidades religiosas

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

- a. Gozar de personería jurídica civil, así como de plena autonomía y libertad en asuntos religiosos, pudiendo establecer sus propias normas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros, sin perjuicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política del Perú.

- b. Crear fundaciones y asociaciones para fines religiosos, educacionales y de asistencia social conforme a la legislación nacional.
 - c. Formar, designar o elegir libremente a sus ministros de culto, dirigentes religiosos y establecer su propia jerarquía, según sus normas internas. La condición de ministro de culto se acredita con documento auténtico expedido por la autoridad competente de la entidad religiosa.
 - d. Ejercer libremente su ministerio, practicar su culto, celebrar reuniones relacionadas con su religión y establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos.
 - e. Divulgar y propagar su propio credo.
 - f. Solicitar, recibir y otorgar todo tipo de contribuciones voluntarias.
 - g. Mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras entidades religiosas, sea en territorio nacional o extranjero.
68. Vista la regulación citada, parece claro que la finalidad que justifica reconocer, a través de un registro estatal, la existencia de ciertas entidades religiosas es, básicamente, la de colaborar, es decir facilitar, el ejercicio colectivo de la libertad religiosa.
69. Sin embargo, la propia ley y su reglamento excluyen de dicho alcance a un conjunto de creencias y organizaciones. En el caso concreto materia de análisis, se excluye de poder formar parte del Registro de Entidades Religiosas a las organizaciones que no cuenten con quinientos fieles que sean ciudadanos o ciudadanas mayores de edad.
70. La cuestión por dilucidar es, entonces, si dicha exigencia, que en los hechos excluye del mencionado Registro a los diferentes cultos religiosos que no cumplan con dicha exigencia, es compatible, o no, con la Constitución.
71. Al respecto, resulta pertinente analizar en primer lugar si, conforme al propósito que prevé la legislación para el reconocimiento de entidades religiosas, se justifica una cantidad mínima de fieles o adherente. En otras palabras, si el número de feligreses puede considerarse como un criterio constitucionalmente válido para ser considerado formalmente como una entidad religiosa y que, con ello, se les reconozca los “derechos colectivos de las entidades religiosas debidamente inscritas” contenidos en el artículo 6



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

de la Ley de Libertad Religiosa.

72. Al respecto, conforme fue indicado, sobre la base de los principios de neutralidad e imparcialidad en los que se funda la laicidad estatal, y más específicamente, atendiendo al principio de respeto imparcial, propio de las relaciones entre poder público y las organizaciones religiosas, y que implica respeto de cada convicción en materia religiosa sin importar el número de creyentes, es palmario que se ha configurado una trasgresión del derecho a la libertad religiosa de la organización recurrente, pues se ha vulnerado los principios del Estado laico con efectos concretos para la referida organización y también porque se ha vulnerado su contenido constitucionalmente protegido relacionado con la igualdad de trato.
73. Al respecto, si bien es cierto que la finalidad del registro es reconocer la existencia de organizaciones que busquen ejercer colectiva –y no individualmente– su libertad religiosa, ello no puede significar, a efectos de permitir el ejercicio colectivo de la libertad religiosa conforme el artículo 6 de la Ley de Libertad Religiosa, que se exija una cantidad determinada y mínima de fieles o adherentes para acreditar que se está ante una organización religiosa autónoma, la cual busca ejercer colectivamente su derechos religiosos. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la presencia de un número constitucionalmente razonable de fieles o adherentes ya viene garantizada por otras dispociones del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa; por ejemplo, las que se refieren al requisito de presentar una relación de sus ministros de culto y religiosos (artículo 13, literal g); a que los estatutos que deben contener la “estructura eclesiástica o confesional” así como el “esquema de organización y órganos representativos” (artículo 13, literal i), o a la necesidad de presentar la escritura pública de constitución como asociación, la cual indefectiblemente contiene el nombre de los asociados (artículo 13, literal j), sin que dichas exigencias objetivas impliquen que el Estado imponga una cantidad exacta y mínima de adherentes o fieles.
74. Lo contrario, valga precisar, implicaría establecer un criterio no neutral para calificar la relevancia de un sistema de creencias o de una organización religiosa, cuestión que no le corresponde a un Estado laico, que debe mantenerse neutro e imparcial entre las diferentes creencias y organizaciones religiosas. Expresado de otro modo, un criterio cuantitativo como el empleado favorecerá, sin duda, a las religiones mayoritarias o más antiguas, pese a que, a efectos de favorecer el ejercicio colectivo de la libertad religiosa, todos los cultos y sistemas de creencia merecen una igual consideración y respeto.
75. Por otra parte, debe tenerse en cuenta, asimismo, que el hecho de que el reglamento exija una declaración por parte de un gran grupo de personas de formar parte de una organización religiosa en calidad de “fieles”, entra en directa colisión con el principio de no constreñimiento y la faz negativa de la libertad religiosa, que implica el derecho a mantener reserva sobre las propias convicciones de este tipo (artículo 2, inciso 18). Tal

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE
SANTIDAD” REPRESENTADO POR
NESTOR OMAR VIDARTE NUE

como fue indicado, nadie puede ser compelido a declarar sobre sus credos o filiaciones religiosas, lo cual es agravado si dicha exigencia se establece como un valladar para poder acceder a diversos derechos que, conforme a la Ley de Libertad Religiosa, forman parte del ejercicio colectivo de la libertad de religión y culto.

76. Valga precisar, y a mayor abundamiento, que en ocasiones resulta necesario establecer un tipo similar de requisitos con la finalidad de lograr objetivos constitucionalmente valiosos, como es el caso de la inscripción de los partidos políticos, para los cuales se prevé como requisito contar con una cantidad mínima de afiliados o adherentes. Sin embargo, analizada con cuidado, esta sería una mala analogía. En primer lugar, porque, como fue indicado antes, es razonable entender los derechos a la participación política en el marco de nuestro sistema político democrático y *representativo*; cuestión que no es de recibo en el caso del ejercicio de la libertad religiosa por cuanto, en el marco de la laicidad que caracteriza a nuestro Estado, más bien debe aceptarse la pluralidad de creencias sin importar el número de fieles, lo que se desprende de los principios de neutralidad e imparcialidad. En segundo lugar, también en el marco de nuestro sistema político, los partidos políticos han sido entendidos como vehículos necesarios para canalizar las expectativas e intereses de la ciudadanía y, sobre la base de nuestra forma de gobierno, su existencia y funcionamiento están orientados a garantizar la gobernabilidad, por lo cual la legislación ha considerado necesario limitar su proliferación excesiva y su informalidad; cuestión que no es precisamente la misma en el ámbito de la libertad de religión y la existencia de organizaciones religiosas, cuya proliferación no merma la laicidad estatal ni debe poner en tela de juicio el deber estatal de tratar a todas las creencias con igual respeto y consideración, y de brindarles las mismas prestaciones a las que acceden las demás organizaciones religiosas con base en el mandato de colaboración. En tercer y último lugar, los derechos políticos son derechos de incuestionable configuración legal, como viene exigido por la propia Constitución (artículos 2, inciso 17, y 31), mientras que, como fue explicado ya, la libertad religiosa está caracterizada preponderantemente como un derecho de libertad, y destaca su estructura como derecho de abstención e inmunidad frente a diversos tipos de injerencias, como puede ser sin duda el caso de intervenciones a través de regulaciones como la actualmente cuestionada
77. Finalmente, podría considerarse que, al tratarse el deber de colaboración una “norma directriz”, frente a la cual el Estado tiene diversas posibilidades discrecionales de implementación y regulación, este se encuentra habilitado para establecer algunos criterios mínimos, tales como un número mínimo de fieles mayores de edad, a efectos de brindar la referida colaboración con algunas entidades religiosas. Al respecto, si bien el deber de colaboración es una norma directriz, no lo son las normas que se derivan del modelo de Estado laico y de los derechos fundamentales, por lo que el deber de colaboración no puede concretarse trasgrediendo estos contenidos, de la manera que ya fue explicada *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

78. Por otra parte, en relación con el derecho a la igualdad, que también ha sido invocado en la demanda, ya se ha explicado que la libertad religiosa también presenta un componente relacionado con el derecho a la igualdad, por lo cual no cabe tratos diferentes arbitrarios o discriminatorios con respecto al ejercicio de la libertad religiosa, tanto en el ámbito individual como el colectivo. Sin embargo, conforme ya fue esclarecido, la regulación contenida en el Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa es contraria al derecho a la libertad religiosa, en especial para las creencias o religiones minoritarias, lo cual incide negativamente en su derecho a la igualdad. Debido a que la referida vulneración ya fue claramente establecida, a efectos de resolver la presente controversia ya no cabe hacer, adicionalmente, el examen o test de igualdad con la finalidad de acreditar la existencia de vulneración iusfundamental adicional, pues lo analizado hasta aquí acredita suficientemente la vulneración que fue alegada en la demanda.
79. De este modo, por las razones expuestas, la demanda debe ser declarada fundada, en la medida en que la regulación cuestionada, el artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS, es contraria al derecho a la libertad religiosa.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo por haberse vulnerado el derecho a la libertad religiosa; en consecuencia, inaplicable el artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS.
2. **DISPONER** que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme a lo dispuesto en la presente sentencia, modifique el requisito contenido en artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por los siguientes fundamentos jurídicos:

PETITORIO

El recurrente interpone demanda de amparo para que se le inaplique el inciso h) del artículo 19 del Reglamento de la Ley 29635, Ley de Libertad Religiosa, aprobado por Decreto Supremo 010-2011-JUS, a su procedimiento de inscripción como entidad religiosa en el Registro de Entidades Religiosas, a cargo de la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección General de Justicia y Cultos del Ministerio de Justicia. La referida disposición establecía la necesidad de acreditar un número mínimo de adherentes o fieles mayores de edad no menor de diez mil. La demandante alega que dicha regulación vulnera su derecho a la libertad religiosa, concretamente a la libertad de religión, a la igualdad ante la ley y a la libertad de culto.

Conforme a lo anotado, es necesario precisar algunos conceptos.

La laicidad del Estado

1. El artículo 50 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración.”

El Estado respeta otras confesiones y **puede establecer formas de colaboración con ellas**” (resaltado agregado).

2. Sobre esa base, este Tribunal tiene señalado, en abundante jurisprudencia, que el Perú es un Estado laico². Ahora bien, de esta afirmación, y a partir de lo dispuesto expresamente por el constituyente, se desprenden diversos contenidos que ayudan a esclarecer tanto el régimen de separación, como las demás relaciones que corresponden, entre Estado y religión en el caso peruano.
3. Sin embargo, el término “laicidad” es ambiguo, por lo que su contenido puede estar referido a diversos ámbitos: (i) Por un lado, puede estar referido a la igualdad de trato y libertad de conciencia que actúan como principios morales y cuya función es regular nuestro comportamiento; (ii) por otro lado, neutralidad, separación y acomodamiento, pueden ser

² Cfr. 00077-2012-AA, 02853-2011-AA, 02853-2011-AA, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

denominados *principios institucionales*, derivados de los principios de igualdad de trato y libertad de conciencia³. En ese sentido, es conveniente analizar por separado cada contenido a efectos de resolver la presente causa.

4. Conforme a lo anterior, debe precisarse que los conceptos de *separación entre Estado y religión*, así como *neutralidad e imparcialidad del Estado en materia religiosa* se encuentran estrechamente vinculadas a los principios institucionales de igualdad de trato, libertad de conciencia y libertad religiosa, en la medida que derivan de estos. Ahora bien, justo es anotar que algunas disposiciones normativas contenidas en la Carta Fundamental peruana actualmente vigente obligan a hacer algunos matices en lo que concierne a la *neutralidad*, aunque sin contravenir la *imparcialidad*.

La Neutralidad

5. La neutralidad es entendida como abstención del Estado frente a la materia religiosa, a efectos de garantizar que los individuos puedan practicar sus actos de culto, siempre respetando los derechos fundamentales. Por su parte, la imparcialidad se entiende al trato basado en la equidad, con igual deferencia y consideración para todas las creencias.
6. Sin embargo, conviene destacar que neutralidad no es sinónimo de imparcialidad. Mantener que la neutralidad estatal frente a las variadas creencias de los ciudadanos exige al Estado no actuar o no pronunciarse, es olvidar que, en una gran cantidad de ocasiones, esa abstención no hace sino convalidar un estado de cosas profundamente asimétrico desde el punto de vista de los derechos y libertades de las partes⁴. En esa línea de pensamiento, el Estado debe procurar la igualdad en los diversos ámbitos en los que se desarrolla la persona, para lograr aquello se requiere que tanto la *neutralidad* como la *imparcialidad* no deban ser entendidos en sentido absoluto.
7. Resulta claro que esta relación del Estado con las distintas confesiones, según lo constitucionalmente dispuesto, requiere más que la sola abstención o inacción del poder público. Siendo así, esta interacción deberá estar orientada por criterios que garanticen la laicidad del Estado dentro de lo establecido por nuestra Carta Magna.
8. Ello es así, debido a que el artículo 50 de la Constitución hace directa referencia al reconocimiento de Iglesia católica como elemento importante en la formación moral, cultural e histórica del Perú. No obstante, dicha disposición normativa no debe leerse de manera aislada, puesto que otras cláusulas demandan un igual respeto y deferencia para

³ MACLURE, Jocelyn, TAYLOR, Charles. *Secularism and freedom of conscience*. Translated by Jane Marie Todd. Cambridge/Massachusetts/London, Harvard University Press, 2011, p. 23.

⁴ COSSIO DÍAZ, José Ramón. “Laicidad del Estado y libertad religiosa: Cómo armonizarlas”. En: *Letras Libres*, N.º 112, Abril, 2008, pág. 64.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

todas las creencias (incluyendo a quienes no profesan ninguna religión), sin discriminación ni constrictimientos. Se establece además la posibilidad de colaborar con todas las confesiones (cfr., además del artículo 50, el artículo 2, incisos 2 y 3 de la Constitución).

La Separación entre Estado e Iglesia

9. En relación con los alcances constitucionales de nuestro Estado laico, debemos afirmar que la Constitución peruana vigente prescribe un mandato de separación entre lo político y lo religioso. Más precisamente, dispone que la esfera estatal o pública se encuentra separada de la esfera religiosa o espiritual. Esto es, precisamente, lo que dispone el constituyente en el artículo 50 de la Norma Fundamental, cuando señala que el “régimen” del Estado laico es uno “de independencia y autonomía” frente a la iglesia, consagrando así la *separación entre el Estado y la religión*.

10. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha establecido, por ejemplo, que:

“Según el principio de laicidad [consagrado en el artículo 50 de la Constitución], el Estado se autodefine como laico o ente radicalmente incompetente ante la fe y la práctica religiosa, no correspondiéndole ni coaccionar ni siquiera concurrir, como un sujeto más, con la fe religiosa de los ciudadanos” (STC Exp. N.º 6111-2009-AA, fundamento jurídico 25)

11. Ahora bien, este régimen de separación al que se refiere la Constitución, desde luego, no puede ser entendido como oposición ni hostilidad del Estado frente a la materia religiosa. Efectivamente, no obstante esta separación, tal como ya ha sido adelantado, la Constitución prescribe que las relaciones entre Estado e iglesia se rigen por diversos mandatos y criterios, como son los de cooperación, respeto, imparcialidad y neutralidad.
12. En relación con el contenido normativo del referido *régimen de separación entre Estado y religión*, en lo que concierne al poder público, conviene tener presente cómo este régimen implica que el Estado no puede tener injerencia o atribuirse funciones vinculadas con el mundo espiritual o religioso, ni a favor o en contra de una determinada doctrina o creencia. En efecto, como ha sostenido el Tribunal Constitucional en anterior ocasión:

“La lectura sistemática de la Constitución no deja duda alguna de que el Estado disocia los asuntos temporales de los asuntos espirituales; es decir, que los aspectos vinculados con la fe trascendente y la moral están librados única y exclusivamente a la conciencia de cada persona” (Expediente N.º 3283-2003-AA, f. j. 23).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

13. De esta manera, por ejemplo, el poder público no puede inmiscuirse en las creencias y prácticas propias del mundo religioso o espiritual de los ciudadanos (lo que ocurriría si quien ostentara el poder político quisiera adoctrinar en materia religiosa; imponer o sugerir el adoctrinamiento a ciertas doctrinas religiosas; prohibir sin justificación razonable, perseguir, menoscabar u obstaculizar creencias o prácticas en materia religiosa, o castigar o desdeñar la ausencia de creencias religiosas). En este sentido, tampoco le compete al poder público realizar ciertas actividades que tengan como principal característica ser religiosas (tales como realizar consagraciones de carácter religioso o nombrar autoridades eclesiásticas). Veremos aquí que en algunas prácticas el carácter religioso está íntimamente ligado al carácter cultural.
14. En el derecho comparado, se pueden observar algunas constituciones que consagran el régimen de separación. En efecto, la Constitución española de 1978 señala en su artículo 16, inciso 3: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

La Constitución boliviana de 2009 señala en el artículo 4: “El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión”.

Por su parte, la Constitución de Portugal de 1976, en el artículo 41, inciso 4, indica: “Las iglesias y sus comunidades religiosas estarán separadas del Estado y serán libres en su organización y en el ejercicio de sus funciones y de culto”.

15. En sentido contrario, algunas constituciones establecen la prevalencia de una religión sobre otra. Así tenemos la Constitución de Grecia de 1975, la cual señala en su artículo 3, inciso 1: “La religión dominante en Grecia es la de la iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo. La Iglesia Ortodoxa de Grecia, que reconoce como cabeza a Nuestro Señor Jesucristo, está indisolublemente unida, en cuanto al dogma, a la Gran Iglesia de Constantinopla y a las demás Iglesias Cristianas homodoxas, observando inmutablemente, como las demás iglesias, los santos cánones apostólicos y sinódicos, así como las tradiciones sagradas. Es autocéfala y es administrada por el Santo Sínodo, compuesto por todos los obispos en funciones y por el Santo Sínodo Permanente que, derivado de aquél, está constituido conforme a lo prescrito por la Carta Estatutaria de la Iglesia y con arreglo a las disposiciones del Tomo Patriarcal de 29 de junio de 1850 y del Acta Sinódica de 4 de Septiembre de 1928”.

De igual forma, la Constitución de Noruega de 1814, en su artículo 16 sostiene: “La Iglesia Noruega, evangélica luterana, continuará siendo la Iglesia Nacional de Noruega y, como tal, será apoyada por el Estado. Las provisiones detalladas de este sistema serán



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

establecidas por la ley. Todas las comunidades religiosas y filosóficas deben ser apoyadas en pie de igualdad”.

16. Ahora bien, y con la finalidad de garantizar este régimen de separación, en otras latitudes se ha planteado, por ejemplo, criterios para establecer cuándo determinada legislación es contraria a la distinción que debe haber entre Estado y religión. En Estados Unidos, por ejemplo, su Corte Suprema ha explicitado el “Test de Lemon” (*Lemon v. Kurtzman*, 1971), conforme al cual todo acto gubernamental es constitucional si satisface lo siguiente: (1) Que tenga una finalidad secular, (2) no promueva ni inhiba prácticas religiosas y (3) que no fomente relaciones excesivas entre el gobierno y alguna religión. Conviene precisar que dicho test cuenta con algunas variaciones⁵.

En el caso *Lynch vs. Bonnelly* (1984), la Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que los tribunales deberían aplicar el *endorsement test* o test de adhesión. Dicha tesis establece una prohibición al gobierno de apoyar o incluso adoptar determinada religión, puesto que ello conllevaría a que las personas practicantes de dicha religión ostenten un status especial.

La Corte Constitucional de Colombia, por su parte (C-152 de 2003), ha proscrito que a través de cualquier documento normativo: (1) el Estado colombiano, que se declara laico, luego se identifique con una iglesia o religión, (2) realice actos oficiales de adhesión, (3) tome medidas con una finalidad religiosa, o (4) adopte políticas o tome acciones cuyo principal efecto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular.

17. Conforme a lo reseñado por la jurisprudencia comparada, en el contexto de separación, y aun desde la perspectiva del poder público, el Estado pareciera encontrarse constitucionalmente legitimado para intervenir con respecto a asuntos religiosos cuando una determinada confesión o práctica en materia religiosa produce daños a terceros, o los amenaza gravemente.
18. Ello, por cierto, no implica negar la importancia que en el caso peruano, tal como señala la Constitución de 1993, ha tenido y tiene la Iglesia católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú. Tampoco implica desconocer o menospreciar la personal convicción que pueda tener cada persona, e incluso cada magistrado de este Tribunal, en su relación con lo religioso.

⁵ ALEMBIK, M.S. “The future of the *Lemon Test*: A sweeter alternative for establishment clause analysis”. En: *Georgia Law Review*, 40 (4), pp. 1171-1207.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

La protección de la esfera religiosa

19. Lo que conviene tener presente es cómo en un Estado Constitucional, que se precie de serlo, recae un deber especial de proteger a las personas y sus derechos frente a terceros (cfr. Expediente N.º 00858-2003-AA, fundamento jurídico 5 y ss., expediente N.º 05637-2006-AA, fundamento jurídico 11), debiéndose en esos casos activar los mecanismos de garantía y las restricciones necesarias dentro del marco constitucional. Estos mecanismos de tutela frente a afectaciones o amenazas iusfundamentales provenientes de terceros (particulares o poderes privados), son los que se activan tanto en el ámbito nacional como en el comparado frente a supuestos como, por ejemplo, los generados por ideologías violentistas o discursos de odio. Es una manifestación, pues, de la llamada eficacia horizontal de los derechos fundamentales (Cfr. Expediente N.º 05215-2007-AA, fundamento jurídico 5 y ss., expediente N.º 00976-2001-AA, fundamento jurídico 5 y ss.).
20. Siguiendo con lo referido a la separación entre Estado y religión, en lo que se refiere a la esfera religiosa, conviene anotar que en nombre del ejercicio de esta esfera religiosa no corresponde realizar actividades o manifestaciones que interfieran o que sean competencia exclusiva del poder público o civil (por ejemplo, instituyendo estatus civiles, obstaculizando el ejercicio de derechos o la prestación de servicios públicos, nombrando autoridades de carácter civil, etc.); y, menos aún, que pretendan imponer sus propias convicciones, anular las ajenas o quebrar la neutralidad o imparcialidad que corresponde al Estado en materia religiosa. Esto último sobre la base del *no constreñimiento en materia religiosa* (lo que ocurriría si se busca vedar directa o indirectamente a otras religiones o convicciones en materia religiosa, si pretende imponer en el ámbito público sus doctrinas o creencias apelando a peticiones de principio, o si busca oficializar su sistema de creencias con efectos para todos los ciudadanos o para el aparato estatal).
21. Como lo tiene afirmado este Tribunal, en el ámbito religioso rige la *inmunidad de coacción* (Cfr. Expediente N.º 03283-2003-AA, fundamento jurídico 19) o *no constreñimiento*, que es una garantía no solo frente a posibles abusos del poder público en materia religiosa, sino también frente a las corporaciones religiosas y a los particulares en general.
22. Una forma de Estado como la recientemente señalada, en la cual se distinguen las cuestiones de la religión de los asuntos seculares, es uno propiamente laico, y no uno “ateo o agnóstico”. En efecto, esta forma de Estado laico, prescrita por la Constitución, no puede ser considerado como uno ateo, pues no persigue o proscribe las creencias religiosas ni sus manifestaciones, por considerarlas falsas, subjetivas o irracionales. Tampoco sería uno agnóstico, pues ello equivaldría a no colaborar con manifestación religiosa alguna, a descartar por completo la presencia de la religión la esfera pública, o a ser escéptico con respecto a los aportes de la religión al razonamiento moral y a la discusión pública.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

23. Con lo señalado en el marco de lo prescrito constitucionalmente, la postura del Estado frente al fenómeno religioso, puede calificarse como laicista, en la medida que se reconoce un régimen de separación entre Estado y religión (en los términos ya expuestos), y es sobre esta base que se prevén fórmulas e instancias de reconocimiento, interacción y colaboración con las diversas confesiones en general, y con la Iglesia Católica en particular.
24. Indicado esto, es necesario precisar entonces cómo desde el Estado, en el marco de la separación constitucionalmente dispuesta, se dan las relaciones de interacción y colaboración con lo religioso.
25. Por una parte, y tratándose de la libertad de religión o de culto, tal como lo ha reconocido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, al Estado se ha relacionado con la materia religiosa o con las organizaciones religiosas en los siguientes supuestos:

- *Protección razonable a lo religioso en la esfera privada:* Conforme a ello, el Estado debe permitir a cada persona tener y profesar las creencias que considere, así como garantizar que cada quien pueda obrar conforme a su fe y practicar los cultos, ritos o prácticas religiosas que prefiera (Expediente N.º 03283-2003-AA, fundamento jurídico 19), con el único límite de que con ellas no se genere daño a terceros.

De esta manera, el Estado tiene el deber de garantizar las libertades de creencia y culto en el ámbito privado frente a posibles intromisiones o agresiones y, a la vez, también debe velar porque en el ejercicio de estas libertades no se generen afectaciones de quienes profesen otras creencias religiosas o de quienes no profesen ninguna religión (pues, como viene dispuesto expresamente por nuestro ordenamiento constitucional, la libertad religiosa tiene como límite el orden público y los derechos fundamentales: artículo 2, inciso 3 de la Constitución, artículo 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 12.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

- *Auxilio religioso en el ámbito público, sin sacrificio religioso de terceros:* Involucra la posibilidad de brindar apoyo a las organizaciones religiosas en la consecución de sus fines privados, incluso en espacios públicos, siempre que con ello no se quiebre el *régimen de separación*, ni se transgreda el *principio de imparcialidad en materia religiosa*, y más específicamente, teniendo cuidado de que no sean afectadas otras creencias o prácticas religiosas.

Sobre esta base, por ejemplo, este Tribunal se ha referido (Expediente N.º 02700-2006-HC, fundamentos jurídicos 13 y 14) al *derecho a recibir asistencia religiosa*, derecho de poder acceder a asistencia o consejería religiosa, incluso a favor de quienes se encuentran un régimen especial de sujeción (v. gr., quienes se encuentran en hospitales,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

asilos, centros de rehabilitación, centros de formación militar, establecimientos penitenciarios, etc.).

- *Respeto de cada convicción en materia religiosa, sin importar el número de creyentes (o de respeto imparcial):* Se refiere a la igual consideración y respeto que merecen las diferentes convicciones religiosas, independientemente de la cantidad de personas que la profesan. Al respecto, y sobre la base de que la Constitución garantiza a la libertad religiosa como una manifestación de espiritualidad personal, y no solo en atención a sus manifestaciones exteriores o colectivas, cada manifestación individual de religiosidad (e incluso su ausencia) merece ser considerada como valiosa y merecedora protección en el Estado Constitucional. En otras palabras, de este principio se desprende la prohibición de una actitud displicente con respecto a las diferentes creencias y cultos.

Este principio de respeto imparcial, como no podría ser de otra forma, no se ve disminuido por el reconocimiento que la Constitución peruana de 1993 hace al aporte de la Iglesia católica. En efecto, como este mismo Tribunal Constitucional ha afirmado en su jurisprudencia:

“Que exista un reconocimiento expreso en torno a la importancia indudable que ha tenido la religión católica en el desarrollo de nuestras tradiciones como nación no impide, sin embargo, que desde el Estado se proclame el pluralismo religioso, pues, como ya se ha señalado, nuestro modelo constitucional ha optado por la aconfesionalidad, lo que supone no sólo una postura neutral sino, y por sobre todo, garantías en igualdad de condiciones para todas las confesiones religiosas y para quienes comulguen con ellas” (Expediente N.º 06111-2009-AA, fundamento jurídico 27).

Asimismo, este Tribunal Constitucional ha precisado que:

“No obstante, el deber de colaboración estatal a favor de la Iglesia Católica (...), [ello] no supone que se permita la invasión a la esfera de otras creencias o maneras de pensar, pues de ser así no tendría sentido que la propia Constitución proclame una libertad que luego se esforzaría en neutralizar.

Libertad religiosa y Cultura

26. El derecho fundamental de libertad religiosa se encuentra reconocido en nuestra Constitución, en primer lugar, en el artículo 2, inciso 2, donde se consagra el derecho a la no discriminación o de igualdad religiosa “Nadie puede ser discriminado por motivo de (...) religión”. Asimismo, en el artículo 2, inciso 3, se reconoce la libertad religiosa en forma individual o asociada, así como su dimensión subjetiva, que incluye una dimensión interna y externa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

27. En su *dimensión subjetiva* interna, la libertad religiosa “*supone la capacidad de toda persona para autodeterminarse de acuerdo con sus convicciones y creencias en el plano de la fe religiosa*” (expediente 06111-2009-PA/TC, fundamento jurídico 11). En su dimensión subjetiva externa, la libertad religiosa involucra la libertad para “*la práctica de la religión en todas sus manifestaciones, individuales o colectivas, tanto públicas como privadas, con libertad para su enseñanza, culto, observancia y cambio de religión*” (expediente 06111-2009-PA/TC, fundamento jurídico 11), siempre que no se “*ofenda la moral ni altere el orden público*” (artículo 2º, inciso 3, de la Constitución); lo que genera otro ámbito constitucionalmente protegido del derecho de libertad religiosa, esto es, la inmunidad de coacción según el cual “*ninguna persona puede ser obligada a actuar contra sus creencias religiosas; es decir, que no podrá ser obligada o compelida jurídicamente a obrar de manera opuesta a dichas convicciones*” (STC 3283-2003-AA/TC, fundamento jurídico 19).
28. La Constitución también reconoce una dimensión negativa de la libertad religiosa en cuanto derecho subjetivo, contenida en el artículo 2º, inciso 19, de la Constitución, conforme al cual toda persona tiene derecho “*a mantener reserva sobre sus convicciones (...) religiosas*”.
29. De otro lado, el derecho de libertad religiosa tiene una *dimensión objetiva*, contenida en el artículo 50 de la Constitución, que determina, por un lado, el principio de laicidad del Estado y, de otro, el principio de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas, como hemos anotado en los párrafos anteriores.
30. En lo que respecta a la dimensión objetiva —indudablemente por el principio de laicidad, el “*Estado se autodefine como laico o ente radicalmente incompetente ante la fe y la práctica religiosa, no correspondiéndole ni coaccionar ni siquiera concurrir, como un sujeto más, con la fe religiosa de los ciudadanos*” (fundamento jurídico 25 de la sentencia emitida en el expediente 06111-2009-PA/TC). Sin perjuicio de ello, este Tribunal Constitucional no puede desconocer que las entidades públicas adoptan signos de identidad con un carácter integrador entre sus miembros y por la necesidad de facilitar su reconocimiento e individualización por parte de terceros. Así, además de la denominación (elemento distintivo por excelencia), hay casos en que se dota a dichos colectivos de escudos, banderas, lemas, himnos y otros signos de identidad, entre los que en ocasiones pueden encontrarse los Patronos, que en su origen son de carácter religioso católico.
31. Este Colegiado también ha puesto de manifiesto que “*la influencia de la Iglesia católica en la formación histórica, cultural y moral del Perú se manifiesta en elementos presentes históricamente en diversos ámbitos públicos, pudiendo afirmarse que, más allá del carácter religioso de su origen, dichos elementos revisten actualmente un carácter histórico y cultural*” (fundamento jurídico 37 de la sentencia emitida en el expediente 06111-2009-PA/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

32. En este punto conviene dilucidar qué característica prima en determinado símbolo, para lo cual, al menos, tenemos tres posibilidades:

- (i) Símbolos que se caracterizan principalmente por su relevancia religiosa.
- (ii) Símbolos con escasa relevancia religiosa.
- (iii) Símbolos con similar relevancia religiosa, social, cultural, entre otras características.

33. Desde esta perspectiva, es posible qué algunos símbolos tengan similar relevancia religiosa y cultural. En esa línea, sobre la base de lo dispuesto en nuestra Carta Fundamental (“el Estado reconoce a la iglesia como elemento importante en la formación histórica [y] cultural (...) del Perú”), esto alude al reconocimiento que merecen los aportes de la Iglesia católica a la formación histórica y cultural, de nuestro país y, en tal sentido, implica la protección de diversas manifestaciones inicialmente vinculadas con la espiritualidad o religiosidad católica, aunque aquello no involucra algún afán propiamente religioso (pues ello está del todo vedado por el *tesis de la separación*), sino más bien implica el reconocimiento a lo que constituyen elementos importantes integrados con nuestra cultura (Expediente N.º 06111-2009-AA, fundamento jurídico 38).

34. Al respecto, puede tratarse, por ejemplo, del reconocimiento de tradiciones históricas o culturales que actualmente carezcan de un contenido confesional. También puede referirse a actividades o simbología religiosas actualmente vigentes, las cuales merecen ser valoradas o protegidas por el Estado en cuanto son manifestaciones culturales, sin adherir con ello a su específica carga religiosa y sin beneficiarla de algún modo. Desde luego, este principio constitucional, inicialmente referido al aporte histórico y cultural de la religión católica, puede ser usado también para valorar y proteger manifestaciones de otras religiones y creencias que también hayan contribuido o contribuyan con nuestro legado histórico y cultural.

35. Entre estas manifestaciones que, habiendo tenido un origen religioso, actualmente están secularizadas y poseen un valor cultural inapelable e inescindible del ámbito público de que se trata, este Tribunal Constitucional se ha referido, por ejemplo, a alguna simbología presente en los escudos de Piura y Ayacucho, así como el de la Municipalidad Metropolitana de Lima, los escudos de las universidades Nacional Mayor de San Marcos, San Cristóbal de Huamanga y Nacional de Huancavelica; o la cruz presente en la cima del cerro San Cristóbal en Lima (cfr. Expediente N.º 06111-2009-AA, fundamento jurídico 41-42).

36. Igualmente, con el reconocimiento como patrimonio cultural inmaterial de expresiones inicialmente religiosas, o de manifestaciones o celebraciones rituales, cuyo valor cultural es innegable, tales como: la festividad de la Virgen de la Candelaria (Puno), la celebración

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE
SANTIDAD” REPRESENTADO POR
NESTOR OMAR VIDARTE NUE

del Corpus Christi (Cusco), la peregrinación al Santuario de Qoyllurit'i (Cusco), la Huacaonada (Junín), los rezos cantados en Harakmbut o Eshuva (Madre de Dios y Cusco), la Danza de las Tijeras (Ayacucho y otros), la danza Atoq Alcalde, el uso ritual de la ayahuasca, todas ellas no pertenecientes a la religión católica.

37. La adopción de tales signos de identidad puede responder a diversos factores. Cuando se trata de un Estado donde se presenta una religión mayoritaria, que puede haber influido en su historia y cultura, puede encontrarse que no pocos de sus elementos de identidad tienen un origen religioso. En el caso peruano, dicha influencia está reconocida constitucionalmente, toda vez que el artículo 50 de la Carta Fundamental refiere que la Iglesia Católica constituye un “elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú”.
38. En el caso de algunos escudos o nombres de municipios o instituciones públicas el carácter religioso de los símbolos allí instituidos tiene una relevancia histórica-cultural y por tanto contingente. Ello sucede, por ejemplo, con nuestro himno nacional (“[...] antes niegue sus luces el sol, que faltemos al voto solemne que la patria al Eterno elevó” [coro]; “[...] renovemos el gran juramento que rendimos al Dios de Jacob” [estrofa VI]) (fundamentos jurídicos 39 a 42 de la sentencia emitida en el expediente 06111-2009-PA/TC). En consecuencia, el predominio en los casos anotados es histórico.
39. Este Tribunal ya ha tenido oportunidad de destacar que la religión católica ha sido y es la fe tradicional del pueblo peruano, lo cual de ninguna manera puede entenderse como un obstáculo para profesar otras religiones, máxime si la simpatía por alguna religión diferente a la católica va en crecimiento⁶.
40. A mayor abundamiento, se ha establecido que “ni la libertad religiosa ni la laicidad del Estado pueden entenderse afectadas cuando se respetan expresiones que, aunque en su origen religiosas, forman parte ya de las tradiciones sociales de un país” (fundamento jurídico 48 del expediente 06111-2009-PA/TC). Ello debido a que este Tribunal Constitucional ha establecido que “la laicidad es incompatible con un Estado que se considere defensor o protector de una determinada confesión, pero también lo es con un Estado que promueva el ateísmo o el agnosticismo, o el destierro del ámbito público de toda expresión de origen religioso. La incompetencia del Estado ante la fe y la práctica religiosa no significa la promoción del ateísmo o agnosticismo con la eliminación de símbolos religiosos de la esfera pública o la imposición de una ideología antirreligiosa, ignorando las tradiciones que responden a la formación histórica, cultural y moral del Perú” (fundamento jurídico 49 de la sentencia emitida en el expediente 06111-2009-PA/TC).

⁶ *The economist*. “A southern reformation” (15 de noviembre de 2014). Recuperado de: <https://www.economist.com/the-americas/2014/11/15/a-southern-reformation>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE
SANTIDAD” REPRESENTADO POR
NESTOR OMAR VIDARTE NUE

41. Coincidimos, por ello, con el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “no basta con constatar el origen religioso de un signo identitario para que deba atribuirse un significado actual que afecte a la neutralidad religiosa que a los poderes públicos impone el art. 16.3 CE. La cuestión se centra en dilucidar, en cada caso, si ante el posible carácter polisémico de un signo de identidad, domina en él su significación religiosa en un grado que permita inferir razonablemente una adhesión del ente o institución a los postulados religiosos que el signo representa” (STC 34/2011, de 28 de marzo, fundamento jurídico 4). Al respecto, también corresponde tener presente que, como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (fundamento jurídico 66 de la sentencia recaída en el caso Lautsi contra Italia de fecha 18 de marzo de 2011), en criterio que este Tribunal Constitucional comparte (fundamento 50 de la sentencia emitida en el expediente 06111-2009-PA/TC), la sola percepción subjetiva de afectación a un derecho no es suficiente para configurar tal vulneración.
42. A su turno, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-948 de 2014, declaró constitucional la Ley 1710 de 2014, según la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana. La Corte señaló que el análisis de constitucionalidad de las leyes de honores que involucran aspectos religiosos debe centrarse en dos aspectos: “(i) que estas leyes no persigan únicamente un propósito religioso, sino que además de ello se dirijan a satisfacer finalidades de naturaleza laica; y (ii), que el propósito no religioso tenga carácter primordial o protagónico”. La Corte concluyó que la ley cuestionada no sólo honra los logros religiosos de Laura Montoya Upegui, sino también exaltar el acercamiento al diálogo intercultural que había propiciado la religiosa en el contexto de la época en la que se desarrolló su vida y obra, por lo que se declaró la exequibilidad de la Ley demandada, con la excepción de algunas expresiones y enunciados.
43. Por todo lo expuesto, es imprescindible realizar las precisiones previamente anotadas, pues sólo así llegaremos a una respuesta constitucionalmente satisfactoria para la controversia que debemos resolver, como bien se ha hecho en la sentencia.

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido en la ponencia, estimo necesario formular algunas consideraciones adicionales sobre los siguientes puntos: i) la noción de control difuso de constitucionalidad y su impacto en este caso; ii) la perspectiva histórica de la libertad de religión en el Perú; iii) la relación Religión-Estado en la Constitución de 1993.

En relación con el primer punto, advierto que tanto en la ponencia como en los votos de algunos de mis colegas se ha hecho una constante referencia a una posible aplicación del “control difuso de constitucionalidad”, y ello con el propósito de referirse a la inaplicación del artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS.

El control difuso de constitucionalidad tiene orígenes lejanos en la famosa sentencia *Marbury vs. Madison*, resuelto por la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos. Este tipo de control, sin embargo, ya se había desarrollado en varias de las antiguas Trece Colonias, las cuales ya conocían esta clase de prácticas por los lejanos precedentes del *common law* y la doctrina de la *higher law*. En esencia, esta forma de tutelar la supremacía de la constitución se fundamenta en que se habilita a toda autoridad judicial a inaplicar, para el caso concreto, alguna ley que fuera contraria a la norma fundamental. Lo revolucionario de este modelo fue que lo que era puesto en controversia era la constitucionalidad de una ley, la cual, durante buena parte de los siglos XVIII y XIX, fue considerada como el centro del andamiaje jurídico, especialmente en la Europa continental.

No era casualidad el reconocimiento de esta superioridad de la ley como fuente del derecho, ya que, según se entendía en aquella época, ella no era más que el reflejo de la voluntad general de la nación, por lo que cualquier conducta destinada a dejarla sin efecto o a suspenderla -a no ser que lo efectúe el mismo órgano legislativo- era percibida como antidemocrática. La conocida frase del profesor Buguet demostraba, con claridad, la importancia de las normas aprobadas por el Parlamento: “[no] conozco el Código Civil. Enseño el Código de Napoleón”. El derecho, de esta manera, era reducido a lo que decía la ley. No sorprende, en ese sentido, que se tuviera respecto de ella un culto especial. Fue por ello que sorprendió, en diversas partes del mundo, el modelo promovido en los Estados Unidos. No se trataba, simplemente, del cuestionamiento de alguna disposición reglamentaria; era el ataque respecto de las normas aprobadas por el representante de la nación. De ahí surgen discusiones como la dificultad *contramayoritaria* que suele asociarse al ejercicio del control difuso de los tribunales, o los diversos cuestionamientos de la falta de legitimidad democrática de ellos para efectuar esa clase de declaraciones, temas que, por cierto, incluso se debaten aun en la actualidad en distintas partes del mundo. Estas importantes discusiones surgieron a propósito de la facultad de los tribunales de inaplicar leyes, mas no los reglamentos, los cuales no ostentaban la carga de legitimidad democrática que ostentaban aquellas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

De hecho, en virtud del *stare decisis*, bien podría tener un pronunciamiento de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos los efectos propios de la derogación de una ley. Al respecto, Edouard Lambert, un conocido comparatista francés de finales del siglo XIX e inicios del XX, ya sostenía con claridad que cuando un órgano como la Corte Suprema Federal -o, inclusive, la estatal- afirma la inconstitucionalidad de una ley federal, dicha “afirmación obliga en lo sucesivo, no sólo a las jurisdicciones subordinadas, sino también a la jurisdicción que la ha emitido. Mediante la regla de la *authoritative opinión*, el tribunal que, con motivo de un proceso determinado, ha declarado nula una ley por razón de su inconstitucionalidad, le cierra para siempre la aplicación judicial” [Lambert, Edouard (2010). El gobierno de los jueces. Madrid: Tecnos, p. 43].

Esta era, justamente, la esencia del modelo estadounidense que ha sido objeto de controversia, incluso en nuestros días. La autoridad de un tribunal de no aplicar un reglamento no ha recibido las mismas críticas, ya que ello es viable en diversos escenarios, como puede ocurrir, por ejemplo, cuando el mismo es contrario a la ley. En este último caso, el acto de disponer la no aplicación de una norma infralegal no se funda en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad, sino únicamente en una constatación de ilegalidad. De hecho, la facultad de inaplicar textos aprobados por el Poder Ejecutivo se encuentra consolidada hace un considerable tiempo atrás y no ha recibido los cuestionamientos que, en cambio, ha merecido la *judicial review* norteamericana. A esto podemos agregar que, en el modelo peruano, cuando una autoridad judicial ejerce control difuso, según lo dispuesto en el Código Procesal Constitucional, esta decisión es elevada a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, y esto no es algo que ocurra cuando lo que se cuestiona es la constitucionalidad de una norma infralegal.

En ese sentido, no considero que, en este caso -ni en otros en los que se encuentre en discusión la constitucionalidad o ilegalidad de alguna norma infralegal-, nos encontremos frente a un escenario de posible ejercicio del control difuso, ya que lo que ha sido objeto de inaplicación ha sido un artículo de un reglamento.

**

En relación con el segundo punto, he decidido formular este fundamento de voto para efectuar algunas consideraciones -particularmente históricas- asociadas con la libertad de religión en el Perú. Al respecto, es importante destacar que todos nuestros textos constitucionales han contenido referencias explícitas a la importancia de la religión para el Estado peruano, lo cual obedece a nuestras conocidas herencias culturales. Desde luego, es posible identificar puntos extremos en algunas constituciones nacionales, como ocurría cuando, por ejemplo, el artículo 14 de la Constitución de 1823 disponía que era indigno de ser peruana quien no fuera religioso. Este mismo texto constitucional también precisaba -en una formulación que será recurrente en buena parte del siglo XIX y XX- que la religión del Perú era la católica, apostólica y romana,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

con exclusión de cualquier otra (artículo 8). Como se podrá advertir, esta severidad de las disposiciones tanto constitucionales como legales irá disminuyendo con el tiempo.

En todo caso, la exclusión del reconocimiento de cualquier otra religión que no fuera la católica, apostólica y romana va a repetirse en los restantes textos constitucionales del siglo XIX (esto es, en los textos de 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867). En el siglo XX, sin embargo, se abrirá el camino hacia el reconocimiento del derecho a la libertad de religión, ya que, por ejemplo, la Constitución de 1920, aunque reconocía que la nación profesaba la religión católica, no dispuso que se excluyera el ejercicio de cualquier otra. Esta tendencia de abrir el camino a la libertad religiosa se consolida cuando, de conformidad con el artículo 233 de la Constitución de 1933, se establece, además del clásico reconocimiento de la religión católica, apostólica y romana, que “[l]as demás religiones gozan de libertad para el ejercicio de sus respectivos cultos”. Por su parte, la Carta de 1979 será aun más enfática cuando, en su artículo 86, disponga la existencia de un régimen de independencia y autonomía entre el Estado y la Iglesia Católica, lo cual no ha sido impedimento para reconocer su rol “en la formación histórica, cultural y moral del Perú” (artículo 86). Esta fórmula, como bien ha hecho recordar la ponencia, también existe en la actual Constitución de 1993.

Ahora bien, la sola evolución de los textos constitucionales no refleja las constantes y conocidas polémicas que, sobre asuntos religiosos, han existido en el Perú. En efecto, una discusión bastante interesante fue la que, a propósito de la influencia de la Iglesia, sostuvieron Francisco de Paula González Vigil y Pedro Gual en la primera mitad del siglo XIX. Es importante precisar que estos intercambios no solo se realizaron a propósito de asuntos religiosos, ya que era usual que esta clase de temas estuvieran inexorablemente vinculados con cuestiones como el origen del poder y el rol del Estado. Así, mientras que para Gual el origen del poder era divino -por cuanto la sociedad se encuentra inclinada por Dios a gobernarse, para González Vigil -conocido por su ferviente posición liberal y anticlerical- el origen del poder era, en esencia, de carácter pactista, y esto obedecía a la influencia de pensadores de la Ilustración inglesa y francesa [cfr. Cuesta, Marcelino (2002). Las relaciones Estado-Iglesia en el Perú republicano: la polémica Vigil-Gual. En: Anuario de la Historia de la Iglesia, núm. 11, p. 442].

Los debates más intensos respecto de la relación Iglesia-Estado se realizaron en el contexto de la celebración de las sesiones de la Convención Constituyente de 1855, la cual daría a luz a la Constitución de 1856, documento que, según Jorge Basadre, se caracterizaría por sus rasgos anticlericales. En virtud de este texto, se va a disponer la supresión de los fueros eclesiásticos, de los diezmos, así como de las vinculaciones eclesiásticas, lo cual generó fuertes reacciones por parte de los sectores clericales. En este contexto surgirá la notable figura de Bartolomé Herrera, quien, en distintas publicaciones en diarios nacionales, cuestionará severamente la decisión de los integrantes de dicha Convención, ya que la disociación con la Iglesia Católica, según su parecer, no sería más que una muestra de lo caótica que era la vida peruana, la cual, según indica, se caracterizaría por su ausencia de valores, su inmoralidad y la pérdida de respeto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

a la noción de orden y obediencia. Herrera también estimaba que, en su época, la religión católica era un importante factor de unidad nacional [cfr. Herrera, Bartolomé (1929). Escritos y discursos. Lima: Rosay, p. 17].

Por otro lado, en el ambiente de esta Convención, se discutirá a propósito del artículo 4, el cual prescribía que “[l]a nación profesa la Religión Católica, Apostólica, Romana. El Estado la protege por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio y no permite el ejercicio público de otra alguna”. En aquella oportunidad, el diputado por la ciudad de Piura, Ignacio Escudero, planteó la libertad de cultos, ya que, según estimaba, el Estado y la religión deberían desarrollarse por caminos separados. Esta propuesta, sin embargo, fue rechazada [Escudero, Ignacio (1858). Exposición que hace el diputado Ignacio Escudero ante la Nación i la provincia de Piura de sus tareas parlamentarias en la Convención Nacional de 1855. Piura: Impreso por Miguel Vásquez, p. 8-28]. Como es de público conocimiento, el texto constitucional de 1856 no tuvo una vida extendida, y esto obedeció al conocido descontento que existió en diversos sectores sociales por lo revolucionario de sus preceptos.

De esta manera, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente para que se encargue de elaborar lo que sería la futura Constitución peruana de 1860, la cual es conocida por haber permanecido durante más tiempo en vigencia en nuestra vida republicana. Era una oportunidad precisa para los defensores del clero para presentar propuestas sobre las cuestiones religiosas. Sin embargo, se mantuvieron las supresiones que ya habían sido aprobadas en el texto de 1856. De hecho, se generó un nuevo intercambio a propósito de la libertad de cultos. En esta oportunidad, la polémica surgió por la redacción del artículo que regulaba la protección exclusiva de la religión católica, y que generó un pedido de José Silva Santisteban para que se suprimiera la última frase de la propuesta y, con ello, iniciar el camino a la libertad de cultos. Esto también fue rechazado por una abrumadora votación de 79 votos a favor de mantener la redacción original y 12 en contra [cfr. Pareja Paz Soldán, José (1980). Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979. Lima: Editorial Justo Valenzuela, p. 240].

La asociación entre Iglesia y Estado fue tan drástica que el Código Penal de 1863 va a establecer sanciones para todas aquellas personas que intenten modificar o abolir el papel de la religión católica, además de castigar a todas aquellas personas que realizaran actos públicos no católicos [cfr. Armas, Fernando (1998). Liberales, protestantes y masones. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 67]. Sin embargo, la situación empezaría a tener un notable viraje con la aprobación, en el año 1915, de la Ley 2193, la cual reformaba la parte final del artículo 4 de la Constitución de 1860 para que este quede redactado en los siguientes términos: “La Nación profesa la Religión Católica, Apostólica y Romana y el Estado la protege”. Se trata del inicio del reconocimiento de la libertad de religión como una garantía individual, ya que ya no se excluía el ejercicio de otros credos.

Se ha tratado, pues, de un camino considerablemente convulso. Los textos constitucionales no siempre mostraron que, en realidad, existían también importantes voces que abogaban por la

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE
SANTIDAD” REPRESENTADO POR
NESTOR OMAR VIDARTE NUE

separación entre la Iglesia y el Estado, y esto se advierte incluso en el siglo XIX, época en la que la legislación era considerablemente drástica en relación con la posibilidad de practicar cultos diferentes a los de la religión católica.

Finalmente, respecto de la relación Iglesia-Estado en la Constitución de 1993, advierto que la ponencia ha efectuado importantes precisiones respecto de la necesidad que las políticas públicas no reflejen o brinden algún trato privilegiado dirigido a un credo en particular.

El artículo 50 de nuestra actual carta magna dispone que “[d]entro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración. El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas”. La redacción de esta cláusula es similar a la existente en la Constitución de 1979, y no hace más que reconocer el rol que a lo largo de nuestra historia -y diría también en nuestras constituciones- se ha reconocido a favor de la Iglesia Católica. Ahora bien, esto no habilita a que el ordenamiento brinde privilegios a los creyentes de esta religión, o que, en todo caso, los preceptos religiosos se conviertan en obligaciones legales. Tampoco significa que el ideario asociado a ella deba ser exigido o impuesto a cualquiera persona. Significa, simplemente, que todo ser humano tiene derecho a desenvolverse y desarrollar su proyecto de vida sin injerencias externas. No se trata, ciertamente, de un ejercicio sin restricciones, ya que estas últimas pueden reconocerse para proteger derechos de terceros. Pero sí significa un importante espacio de decisión que se brinda a cada persona.

En este caso particular, más allá del impacto y las consecuencias que se pueden desprender del no reconocimiento en el Registro de Entidades Religiosas, considero que la exclusión inmotivada que, en algunos casos, podría efectuar el Estado a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos puede generar la sensación que algunas creencias resultan más importantes que otras, con las lamentables consecuencias que esto puede generar. Advierto que, desde el año 2004, el propio Estado ha acreditado, ante el Director Nacional de Justicia del entonces Ministerio de Justicia, la inscripción de la Asociación Centro Cristiano Camino a la Santidad en el Registro de Confesiones Distintas a la Católica. En todo caso, el que se ampare la demanda no implica que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no esté facultado a demandar el cumplimiento de otros requisitos, tales como la acreditación de cierto nivel de organización, referencia a la historia de la entidad y su presencia activa en territorio peruano, entre otros.

S.**RAMOS NÚÑEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS BLUME FORTINI Y SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la opinión de nuestros colegas magistrados, emitimos este voto singular al no estar de acuerdo con lo resuelto ni con lo argumentado en la sentencia de mayoría, por lo siguiente:

Sobre el Registro de Entidades Religiosas

1. El acto reclamado en la demanda—presentada el 6 de noviembre de 2012—, como lesivo a los derechos a la libertad religiosa y a la igualdad, es el inciso h) del artículo 19 del entonces vigente Decreto Supremo 010-2011-JUS, Reglamento de la Ley 29635, Ley de Libertad Religiosa (en adelante, la Ley). Esta norma exigía acreditar un

número de fieles o adherentes mayores de edad no menor a 10,000

para la renovación de la inscripción de la demandante en el Registro de Entidades Religiosas. Sin embargo, dicho Reglamento fue sustituido por el Decreto Supremo 006-2016-JUS, actual Reglamento de Ley de Libertad Religiosa (en adelante, el Reglamento). Este redujo tal exigencia a 500 fieles (artículo 13, inciso f). Empero, para la sentencia de mayoría, el agravio se mantiene pese a esta reforma (fundamento 10).

2. Es importante precisar que el Registro de Entidades Religiosas no otorga personería jurídica a estas, como equivocadamente considera la sentencia de mayoría. En su fundamento 67, esta sentencia cita el artículo 6 de la Ley, que prescribe:

Son derechos colectivos de las entidades religiosas *debidamente inscritas*, entre otros, los siguientes (...) [énfasis añadido].

Sin embargo, el término “debidamente inscritas” se refiere no a la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas sino en el libro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). Esto está claro en el artículo 10 del Reglamento, que prescribe que una entidad religiosa adquiere personería jurídica:

mediante su constitución como asociación conforme al Código Civil.

Una entidad religiosa, para ser tal y ejercitar los derechos correspondientes a la dimensión colectiva de la libertad religiosa —enumerados en el artículo 6 de la Ley—, no necesita estar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas. Basta que esté inscrita como asociación con fines religiosos en la Sunarp. El artículo 12 del Reglamento prescribe:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Las entidades religiosas que no se inscriban en el Registro de Entidades Religiosas, se identifican como tales con sus Estatutos que contengan fines religiosos inscritos en Registros Públicos.

3. La propia demandante es una entidad religiosa no porque esté inscrita en el Registro de Entidades Religiosas sino porque está inscrita en la Sunarp, como indica a fojas 55 de su demanda, a la que adjunta la escritura pública de constitución como la asociación “Centro Cristiano Camino de Santidad”.
4. ¿Por qué una entidad religiosa inscrita en Sunarp tiene interés, entonces, en inscribirse también en el Registro de Entidades Religiosas? La explicación radica en el artículo 12 del Reglamento, que señala el objetivo de este Registro:

el Registro *facilita las relaciones* del Estado con las entidades religiosas, lo que permite la simplificación administrativa respecto de los beneficios que las entidades públicas les otorgan en el marco del ordenamiento jurídico [énfasis añadido].

Esta facilitación se enmarcan en el *principio de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas*, consagrado en el artículo 50 de la Constitución. En el fundamento 29 de la sentencia emitida en el Expediente 06111-2009-PA/TC, este Tribunal Constitucional dijo que ya que la Constitución

considera importante el componente religioso perceptible en la sociedad peruana (...), dispone que el Estado preste su colaboración a la Iglesia Católica y que pueda establecer formas de colaboración con las demás confesiones [énfasis añadido].

La importancia del fenómeno religioso en la sociedad peruana queda corroborada en los resultados de los últimos Censos Nacionales (2017). En ellos, el 94,91% de la población censada dijo tener una religión, siendo mayoritaria la católica (76,03%), seguida de la evangélica (14,07%), otras (4,81%) y ninguna (5,09%)⁷.

5. En el caso de la demandante, queda claro que la relación con el Estado que facilita su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas está referida a asuntos migratorios, pues en la demanda (fojas 59) se señala lo siguiente:

entre los muchos perjuicios que nos originaría la cancelación de nuestra inscripción como entidad religiosa, se encuentran las de índole personal; y es que, de producirse dicho acto lesivo, serían REVOCADAS las VISAS RELIGIOSAS de nuestros ministros (predicadores) provenientes del extranjero, tales como: Rvdo. SILVIO MAURO EFRAIN VALENTE, Rvd. CLAUDIA VERONICA BONACALZA, Rvdo. JUAN OMAR ZARATE, Rvdo. JUAN GONZALO BRAVO GARCES, Rvd. MERCEDES VALDERRAMA.

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática - CPV2017, en: <http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

6. Ahora bien, la facilitación de las relaciones del Estado con las entidades religiosas a las que se refiere el Reglamento supone distintos beneficios que, en el marco del ordenamiento jurídico, al Estado corresponda otorgarles. Por esto, es razonable que la Ley establezca requisitos mínimos para la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Estos se sustentan en la necesidad de evitar el uso de la religión como coartada para acceder a un trato especial sin la debida justificación. Por esa razón, el artículo 14 de la Ley dice que el Estado sólo debe otorgar beneficios a

aquellas entidades religiosas que, por su trayectoria, ámbito, número de creyentes y/o desarrollo de actividades benéfico-asistenciales o educativas, ofrecen garantías de estabilidad y permanencia

7. El principio de laicidad del Estado no justifica que éste esté obligado a colaborar con toda entidad religiosa sin considerar su “trayectoria, ámbito, número de creyentes y/o desarrollo de actividades benéfico-asistenciales o educativas”. Una entidad religiosa que no pretende obtener un beneficio del Estado no tiene más exigencia que el respeto de los límites de la libertad religiosa señalados en el artículo 2, inciso 3, de la Constitución. Solo si quiere conseguir un beneficio, tendrá que brindar garantía de estabilidad y permanencia.
8. El Estado vulneraría el derecho a la igualdad si no estableciera requisitos para otorgar un beneficio. Como es sabido, este autoriza el trato diferenciado para aquello que es, en efecto, diferente. Como dijo el Tribunal Constitucional en el fundamento 20 de la sentencia emitida en el Expediente 06111-2009-PA/TC, el principio de igualdad religiosa (artículo 2, inciso 2, de la Constitución) es, al mismo tiempo,

un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación.

Sería irrazonable, no correspondería a la justicia y contravendría el principio de laicidad que el Estado otorgara los mismos beneficios a una entidad religiosa que carece de presencia real en el Perú que a otra que sí la ostenta.

9. La prueba de que el número mínimo de 500 fieles mayores de edad en el territorio nacional –que exige el Reglamento para la inscripción de una confesión en el Registro de Entidades Religiosas—, no representa un obstáculo para acceder a esta inscripción es que actualmente existen 157 confesiones religiosas inscritas en dicho Registro⁸.

⁸ Véase: <https://www.minjus.gob.pe/registro-nacional-de-confesiones-y-entidades-religiosas/> (última visita el 27-04-2021).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

Asimismo, la sentencia de mayoría ignora que el Reglamento, en su Tercera Disposición Complementaria Final, exime del requisito mínimo de 500 fieles en el Perú, a

las comunidades religiosas conocidas como organizaciones misioneras.

De las mencionadas 157 confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, 17 son organizaciones misioneras, que no han debido presentar ese número mínimo de creyentes.

10. Por lo demás, contrariamente a lo que indica la sentencia de mayoría en su fundamento 10, la propia demandante no acredita que, con el Reglamento vigente —que ha reducido el número mínimo de fieles en el Perú de 10,000 a 500—, la lesión a sus derechos se mantenga. Al revés, en su recurso de agravio constitucional dice candorosamente que la agresión ha cesado:

no corresponde declarar la sustracción de la materia, lo cual se encuentra prohibido en los procesos constitucionales, sino declarar FUNDADA la demanda, emitiendo la sentencia correspondiente, *al haberse [sic] cesado la agresión de los derechos constitucionales protegidos*, por parte del órgano infractor en este caso el Ministerio de Justicia, en estricta aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional [énfasis añadido] (fojas 242).

11. Por todo lo expuesto, concluimos que el inciso f del artículo 13 del Reglamento que, para la inscripción de una confesión en el Registro de Entidades Religiosas, exige contar con al menos 500 fieles mayores de edad en el territorio nacional, no vulnera los derechos alegados por la demandante y, por tanto, la demanda debe ser desestimada.

Sobre la mención de la Iglesia Católica en el artículo 50 de la Constitución

12. En su fundamento 64 *in fine*, la sentencia de mayoría, apelando a la sentencia emitida en el Expediente 00007-2014-PA/TC —emitida, dicho sea de paso, por una Sala y no por el Pleno de este Tribunal Constitucional; una Sala, además, integrada por tres de los cuatro magistrados que ahora firman la sentencia de mayoría—, dice que la mención de la Iglesia Católica en el artículo 50 de la Constitución

es de carácter *simbólico* [énfasis añadido].

Semejante adjetivo *descalificativo* deriva de una interpretación de la Constitución que no se condice con la ubicación de dicho precepto en el texto constitucional. Quizá podría calificarse de simbólico algo que, por ejemplo, una Constitución diga en su Preámbulo. Sin embargo, no puede calificarse peyorativamente a aquello que está en su propio cuerpo normativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

13. Aunque le pese a la sentencia de mayoría, la mención de la Iglesia Católica en dicho artículo no es simbólica; tiene un contenido normativo concreto: el reconocimiento que hace la Constitución de la Iglesia Católica

como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú.

Este reconocimiento tiene antecedentes en la Constitución histórica del Perú. Las once Constituciones peruanas anteriores a la de 1993 mencionan a la Iglesia Católica. En realidad, la sentencia de mayoría ignora no solo la Constitución de 1993 y la Constitución histórica del Perú sino incluso la propia jurisprudencia de este Tribunal Constitucional. En el fundamento 23 de la sentencia emitida en el Expediente 3283-2003-AA/TC, en efecto, este dijo:

no puede soslayarse que la religión católica ha sido y es la fe tradicional del pueblo peruano –la cual por varias razones se articula a nuestro concepto mismo de nación

Sobre el alegado Estado laicista

14. La sentencia de mayoría exuda un tufo antireligioso que no se condice con nuestra Constitución y acaso con la propia esencia del constitucionalismo. Jacob Talmon, entre otros, ha argumentado persuasivamente que los orígenes de la democracia totalitaria están en el vacío espiritual que deja la postura antirreligiosa⁹. En su fundamento 41, la sentencia de mayoría dice:

en el marco de lo prescrito constitucionalmente, la postura del Estado frente al fenómeno religioso puede calificarse entonces como laicista

A este propósito, cita a pie de página la definición de “laicismo” contenida en el Diccionario de la Real Academia Española. Sin embargo, no puede definirse un término ampliamente utilizado en el Derecho comparado recurriendo a un diccionario propio del uso coloquial de las palabras. La misma Real Academia Española tiene el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, que define “laicismo” en los siguientes términos:

Doctrina o corriente ideológica que promueve una completa independencia del Estado respecto de cualquier instancia religiosa. Implica la exclusión del factor religioso del ámbito público, relegándolo a la esfera estrictamente privada de la conciencia individual. En un sistema laicista, los valores y normas religiosos son irrelevantes para la comunidad política [...]; no se autorizan determinadas manifestaciones del derecho de libertad religiosa, como el derecho a recibir enseñanza o asistencia religiosa; ni se permiten símbolos religiosos en el espacio público. Puede llegar a excluir del debate público cualquier propuesta ética que tenga su origen en una doctrina religiosa¹⁰.

⁹ Los orígenes de la democracia totalitaria, México: Aguilar, 1956.

¹⁰ Véase: <https://dpej.rae.es/lema/laicismo> (última visita el 27-04-2021).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

15. Nada más alejado de esta corriente ideológica que la Constitución peruana y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la libertad religiosa y las relaciones entre el Estado y las confesiones que tienen una indiscutible raigambre histórica. En el fundamento 28 de la sentencia emitida en el Expediente 06111-2009-PA/TC, este Tribunal Constitucional advirtió que la laicidad no puede ser confundida con laicismo:

Ahora bien, esta radical incompetencia del Estado ante la fe no significa que, con la excusa de la laicidad, pueda adoptar una actitud agnóstica o atea o refugiarse en una pasividad o indiferentismo respecto del factor religioso, pues, en tal caso, abandonaría su incompetencia ante la fe y la práctica religiosa que le impone definirse como Estado laico, para convertirse en una suerte de Estado confesional no religioso. Así, tanto puede afectar a la libertad religiosa un Estado confesional como un Estado «laicista», hostil a lo religioso.

A partir del artículo 50 de la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional concluye que:

nuestro modelo constitucional no responde ni a los sistemas de unión, ni a los sistemas de separación absoluta entre el Estado y las confesiones. La colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas es un lugar de encuentro equidistante de la unión y la incomunicación entre ellos (SSTC 3372-2011-PA/TC, fundamento 13; 06111-2009-PA/TC, fundamento 31).

Frente al fenómeno religioso, nuestra postura constitucional es, pues, de laicidad, no de laicismo.

¿Puede el Tribunal Constitucional disponer que el Ministerio de Justicia modifique el Reglamento?

16. Por último, queremos referirnos al punto resolutivo 2 de la sentencia en mayoría, donde se señala lo siguiente:

DISPONER que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme a lo dispuesto en la presente sentencia, modifique el requisito contenido en artículo 13, inciso f), del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa, Decreto Supremo 006-2016-JUS.

17. Aquí la sentencia en mayoría contraviene el texto expreso del artículo 3 del Código Procesal Constitucional que, en la lógica del control difuso de constitucionalidad, señala que la sentencia que estima un amparo contra norma legal solo ordena su inaplicación al caso concreto del demandante:

En todos estos casos, los Jueces se limitan a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00175-2017-PA/TC

LIMA

CENTRO CRISTIANO “CAMINO DE SANTIDAD” REPRESENTADO POR NESTOR OMAR VIDARTE NUE

El Tribunal Constitucional solo puede declarar inaplicable al caso de la demandante la norma objeto de la demanda, y no ordenar al Poder Ejecutivo la modificación de ella. Al hacerlo, la sentencia de mayoría vulnera el principio de corrección funcional al que se refiere el fundamento 12.c de la sentencia emitida en el Expediente 05854-2005-PA/TC, pues interfiere con la competencia de reglamentar las leyes que el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución otorga al Poder Ejecutivo.

18. En realidad, la sentencia en mayoría no considera que la obligación de contar con un número mínimo de fieles para inscribirse en el Registro de Entidades Religiosas no nace del Reglamento sino de la Ley. El artículo 14 de ésta indica los requisitos para tal inscripción, entre ellos:

un número de fieles, mayores de edad, no inferior a lo que determine el reglamento.

Por tanto, aun si fuera constitucional la orden de modificar el Reglamento, el Poder Ejecutivo no podría eliminar tal requisito, pues estaría infringiendo su deber de cumplir y hacer cumplir las leyes, establecido por el inciso 1 del artículo 118 de la Constitución.

Por estas consideraciones, nuestro voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda.

SS.

**BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA**

**EXP. N.º 2192-2004-AA /TC
TUMBES
GONZALO ANTONIO
COSTA GÓMEZ Y
MARTHA ELIZABETH
OJEDA DIOSES**

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de octubre de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Gonzalo Antonio Costa Gómez y doña Martha Elizabeth Ojeda Dioses contra la resolución de la Sala Especializada en lo Civil de Tumbes, de fojas 122, su fecha 7 de mayo de 2004, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Los recurrentes, con fecha 19 de diciembre de 2003, interponen acción de amparo contra el alcalde de la Municipalidad Provincial de Tumbes, con el objeto de que se declare sin efecto la Resolución de Alcaldía N.º 1085-2003-ALC-MPT, de fecha 16 de diciembre de 2003, que les impuso la sanción de destitución de sus puestos de trabajo. Afirman que la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Municipalidad Provincial de Tumbes no cumplió con realizar una investigación imparcial para determinar su responsabilidad en unas faltas administrativas que se les imputa, y que, además, ignoró los resultados de las investigaciones policiales referidas a los mismos hechos y en la cual se descarta su responsabilidad penal. Manifiestan que con ello, se vulneraron sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley, a la legítima defensa, a la libertad de trabajo y al debido proceso.

La Municipalidad demandada manifiesta que mediante las Resoluciones de Alcaldía N.º 1024-2003-MPT-ALC y 1025-2003-MPT-ALC, de fecha 24 de noviembre de 2003, se les instauró proceso administrativo disciplinario a los recurrentes y que, al ser notificados con dichas resoluciones, presentaron sus descargos, ejerciendo en consecuencia su derecho de defensa. Agrega que la sanción fue interpuesta como resultado de dicho proceso, en el cual se recomendó sus destituciones en razón de la gravedad de las faltas cometidas y del daño patrimonial ocasionado a la entidad, siendo la Resolución de Alcaldía N.º 1085-2003-ALC-MPT la que acoge dicha recomendación

y dispone, definitivamente y en última instancia, la culminación de sus respectivos vínculos laborales.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Tumbes, con fecha 15 de marzo de 2004, declaró fundada la demanda, por considerar que los hechos materia de sanción disciplinaria y la responsabilidad de los actores no está debidamente probada, por lo que la duda favorece al trabajador, estimando también que la resolución cuestionada no toma en cuenta principios de razonabilidad y proporcionalidad respecto a la falta cometida.

La recurrente, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, estimando que los hechos debatidos no pueden ser resueltos en la vía constitucional de amparo, por carecer de etapa probatoria.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de demanda es que se deje sin efecto la Resolución de Alcaldía N.^o 1085-2003-ALC-MPT, de fecha 16 de diciembre de 2003, por medio de la cual se resuelve destituir a los demandantes en el ejercicio de sus funciones de técnico de recepción de la Oficina de Rentas y de Cajera, respectivamente. Los recurrentes manifiestan que dicha resolución viola sus derechos constitucionales al debido proceso, a la libertad de trabajo, a la dignidad y la igualdad ante la ley, de defensa, entre otros.
2. Varias son las cuestiones que se detallan en el escrito de demanda y que este Tribunal encuentra relevantes desde una perspectiva de los derechos que están en juego en el presente caso, a saber: a) los efectos del principio de legalidad y, más precisamente, del principio de taxatividad en el procedimiento administrativo sancionador; b) los alcances y efectos del deber de motivar el acto administrativo, sobre todo cuando éste contiene una decisión que restringe o limita un derecho fundamental; c) las implicancias del principio de razonabilidad en la sanción impuesta, para determinar la justicia de la decisión.

Principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador

3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (subrayado nuestro).

4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N.^o 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.^o 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)”. (Fundamento Jurídico N.^o 8).

5. Este Colegiado también ha establecido que: “(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2^o de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)” (Exp. N.^o 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.^o 9).

El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.

6. En el presente caso, la resolución impugnada que establece la máxima sanción posible en vía administrativa, es decir, la destitución de los recurrentes, tiene como respaldo legal el artículo 28^o, incisos a) y d) del Decreto Legislativo N.^o 276, que establece que: “(...) son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo: a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento; y d) La negligencia en el desempeño de las funciones”.

7. Este Tribunal considera que las dos disposiciones invocadas en la resolución que establece la destitución de sus puestos de trabajo de los recurrentes, son cláusulas de remisión que requieren, de parte de la administración municipal, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora, debido al grado de indeterminación e imprecisión de las mismas; consecuentemente, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones genéricas es

inconstitucional, por vulnerar el principio consagrado en el artículo 2.^º inciso 24, literal d), de la Constitución, conforme a los criterios desarrollados en los fundamentos precedentes.

La garantía constitucional de la motivación del acto administrativo sancionador

8. La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3^º y 43^º de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.
9. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de desarrollar un criterio jurisprudencial sobre algunos de los alcances de la motivación de las decisiones en sede administrativa en el Expediente N.^º 090-2004-AA/TC, al establecer que: “(...) la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad (...).” (Fundamento Jurídico N.^º 31).
10. En esta misma dirección y ya en el plano legal, el artículo 6^º, inciso 3^º de la Ley N.^º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que: “(...) no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”. De otro lado, el numeral 1.2) del artículo IV del Título Preliminar de la citada Ley establece que forma parte del debido procedimiento administrativo el derecho del administrado a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Dicha motivación debe efectuarse en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, en concordancia con el numeral 4) del artículo 3.^º de la citada ley.
11. En la precitada Sentencia N.^º 090-2004-AA/TC, este Tribunal también ha expresado que: “(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones”. En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo

constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.

12. En el caso que nos ocupa, la resolución que impone la sanción de destitución de los recurrentes es sumamente ambigua, tanto respecto de los hechos que son materia de sanción, como también de los específicos dispositivos legales que se habrían infringido con dichas conductas. Si bien la resolución impugnada hace mención al Manual de Organización y Funciones así como a las “normas de tesorería” que habrían sido infringidas, sin embargo, en la resolución, la única infracción que se cita de dicho Manual es un inciso g), que establece como función de uno de los recurrentes “Elaborar el registro de la cobranza diaria de las rentas municipales y elevar los partes diarios al Jefe de la Oficina”. No obstante, conforme se aprecia de la demanda, a fojas 17, así como de la contestación de la demanda, a fojas 27, que confirma la versión de los recurrentes, la operación de emisión de un recibo de caja N.º 002528 fue anulada y, por tanto, no pudo aparecer en el reporte del día, debido a que nunca se efectivizó el pago por el concepto a que se refería.
13. Respecto del procedimiento administrativo instaurado por la Municipalidad de Tumbes a los recurrentes, a fojas 8 y 9 del expediente se aprecia la mención a las disposiciones que se abrían infringido para merecer la sanción de destitución, invocándose únicamente los incisos a) y d) del Decreto Legislativo N.º 276 ya aludido, y amparándose en ello se imputa responsabilidad a los recurrentes porque en los descargos correspondientes, no aparece “prueba que desvirtúe los cargos que se les imputan”.

Esta es una postura que el Tribunal no comparte. Frente a una sanción carente de motivación, tanto respecto de los hechos como también de las disposiciones legales que habrían sido infringidas por los recurrentes, no puede trasladarse toda la carga de la prueba a quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia. Por ello, al disponerse en este caso que sea el propio investigado administrativamente quien demuestre su inocencia, se ha quebrantado el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador, sustituyéndolo por una regla de culpabilidad que resulta contraria a la Constitución.

14. Finalmente, respecto de las falencias de motivación del acto administrativo que dispone la destitución de los recurrentes, debe mencionarse que esta garantía constitucional, si bien es cierto que no se encuentra abierta como posibilidad para recurrir al amparo cada vez que no se motive adecuadamente una decisión de la Administración, no lo es menos que, en el presente caso, la sola mención genérica a disposiciones que no contienen una delimitación clara y precisa de la conducta denunciada como infracción, involucra la afectación de otros derechos fundamentales, como el derecho al trabajo y el derecho a un debido proceso administrativo.

El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador

15. El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3º y 43º, y plasmado expresamente en su artículo 200º, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

16. El principio de proporcionalidad ha sido invocado en más de una ocasión por este Tribunal, ya sea para establecer la legitimidad de los fines de actuación del legislador en relación con los objetivos propuestos por una determinada norma cuya constitucionalidad se impugna (Exp. N.º 0016-2002-AI/TC), ya sea para establecer la idoneidad y necesidad de medidas implementadas por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto de Urgencia (Exp. N.º 0008-2003-AI/TC), o también con ocasión de la restricción de derechos fundamentales en el marco del proceso penal (Exp. N.º 0376-2003-HC/TC). No obstante, este Colegiado no ha tenido ocasión de desarrollar este principio aplicándolo al control de la potestad sancionadora de la Administración, ámbito donde precisamente surgió, como control de las potestades discrecionales de la Administración.

17. En efecto, es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con

que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas.

Como bien nos recuerda López González^[1], “En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades”.

18. El principio de proporcionalidad, como ya se adelantó, está estructurado por tres subprincipios: de necesidad, de adecuación y de proporcionalidad en sentido estricto. “De la máxima de proporcionalidad en sentido estricto se sigue que los principios son mandatos de optimización con relación a las posibilidades jurídicas. En cambio, las máximas de la necesidad y de la adecuación se siguen del carácter de los principios como mandatos de optimización con relación a las posibilidades fácticas”^[2]. Esto supone que cuando el Tribunal se enfrenta a un caso donde existe conflicto entre dos principios constitucionales, deberá realizar no sólo un ejercicio argumentativo enjuiciando las disposiciones constitucionales en conflicto (ponderación), sino también deberá evaluar también todas las posibilidades fácticas (necesidad, adecuación), a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva para los derechos en juego que la decisión adoptada.
19. A partir de estas premisas, pese a que en el presente caso ha quedado ya constatada la violación de los principios constitucionales de legalidad (taxatividad), debido proceso y la garantía de la motivación de las resoluciones administrativas, así como el derecho de defensa; resulta pertinente establecer si la medida de destitución impuesta a los recurrentes era la única que preveía el ordenamiento jurídico frente a los hechos investigados en el procedimiento administrativo, en el supuesto de que estos hayan sido correctamente determinados mediante un debido procedimiento administrativo.
20. En el presente caso debe observarse, además, que el propio Decreto Legislativo N.º 276, en su artículo 27º, establece que: “(...) los grados de sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad (...) debiendo contemplarse en cada caso, no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor (...”). Esto implica un claro mandato a la administración municipal para que, en el momento de establecer una sanción administrativa, no se limite a realizar un

razonamiento mecánico de aplicación de normas, sino que, además, efectúe una apreciación razonable de los hechos en relación con quien los hubiese cometido; es decir, que no se trata sólo de contemplar los hechos en abstracto, sino “en cada caso” y tomando en cuenta “los antecedentes del servidor”. Por tanto, una decisión razonable en estos casos supone, cuando menos:

- a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.
 - b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.
 - c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la mas idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.
21. En autos no se aprecia que estos criterios hayan sido tomados en cuenta por la Municipalidad emplazada. Así a fojas 16, se observa que los demandantes desempeñaron una labor permanente e ininterrumpida durante 20 y 27 años, respectivamente, sin haber tenido problemas de carácter disciplinario. De otro lado, no se ha tomado en cuenta la existencia de un proceso penal en curso seguido por los mismos hechos, en el cual se emitió el atestado policial N.º 55-03-RPNP-T/DTVAJ-DAMP, de fecha 26 de agosto de 2003, corriente a fojas 51, que concluye en la falta de responsabilidad de los accionantes. En este sentido, resulta cuestionable que en un proceso administrativo que tenga como consecuencia la sanción máxima de destitución, se omita la valoración de toda prueba o elemento que coadyuve a la determinación certera de la responsabilidad de los procesados, cuando ésta representa la única garantía de justicia y proporcionalidad entre la supuesta falta cometida y la sanción a imponerse.
22. Por lo precedentemente expuesto, este Colegiado considera que en el presente caso también se ha violado el principio de proporcionalidad como atributo del Estado Social y Democrático de Derecho, reconocido explícitamente por el artículo 200º de la Constitución.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la presente acción de amparo.
2. Ordenar a la demandada Municipalidad Provincial de Tumbes que cumpla con reponer a los recurrentes en su puesto de trabajo, dejando a salvo sus derechos que no pueden ser atendidos en esta vía, para que lo hagan valer en la que corresponda de acuerdo a ley.

SS.

**ALVA ORLANDINI
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

-
- [1] López González, José Ignacio. *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Universidad de Sevilla, 1998, pág. 108.
- [2] Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Traducción de Ernesto Garzón Valdez, Tercera Reimpresión, Madrid, CEC, 2002, pp. 112-113.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00519-2015-PA/TC

PUNO

ALEJANDRO GÓMEZ MONROY

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 5 de julio de 2018

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Alejandro Gómez Monroy contra el auto de 3 de diciembre de 2014, expedido por la Sala Civil de la Provincia de San Ramón, Juliaca, de la Corte Superior de Justicia de Puno, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos; y,

ATENDIENDO A QUE

1. El 17 de setiembre de 2014, el actor interpone demanda de amparo contra la Sociedad de Beneficencia Pública de San Román, Juliaca. Señala que la Iglesia Católica Apostólica Renovada en el Perú (Icarpe), de la que es obispo, celebraba regularmente servicios religiosos en las capillas ubicadas al interior de los cementerios administrados por la emplazada. Sin embargo, desde febrero de 2014, se le ha impedido utilizar dichas capillas por haberse suscrito un convenio de exclusividad con la Iglesia Católica. Ello, argumenta, vulnera su derecho fundamental de libertad religiosa. En consecuencia, solicita que se ordene a la emplazada no impedirle realizar servicios religiosos en dichas capillas.
2. Mediante auto de 25 de setiembre de 2014, el Tercer Juzgado Mixto-Sede Juliaca de la Corte Superior de Justicia de Puno declaró improcedente liminarmente la demanda señalando que: (i) se refiere a cuestiones ajenas a la tutela de derechos fundamentales, tales como la interpretación de normas legales; y, (ii) la admisión y valoración de pruebas no es posible en la vía del amparo, por lo que debe acudirse a un proceso judicial ordinario para resolver la controversia.
3. A su vez, mediante auto de 3 de diciembre de 2014, la Sala Civil de la Provincia de San Ramón, Juliaca, de la Corte Superior de Justicia de Puno confirmó la apelada por considerar que: (i) Icarpe no ha demostrado estar registrada como confesión religiosa conforme a ley; y, (ii) no está acreditado que el recurrente haya sido expulsado por la emplazada de los cementerios administrados por ella.
4. A criterio de este Tribunal Constitucional, el rechazo liminar de la demanda es una figura procesal a la que únicamente cabe acudir cuando no existe margen de duda sobre la falta de verosimilitud de la infracción constitucional denunciada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00519-2015-PA/TC

PUNO

ALEJANDRO GÓMEZ MONROY

(autos emitidos en los Expedientes 08569-2013-PA/TC, 01559-2014-PA/TC, 02622-2014-PHD/TC, entre otros).

5. A la luz de lo anterior, se advierte que la demanda de amparo de autos ha sido objeto de indebido rechazo liminar en las instancias precedentes. El recurrente denuncia la vulneración de su derecho a no ser discriminado por motivo de religión, reconocido en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución, y desarrollado por la Ley 29635, de Libertad Religiosa.
6. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

El principio de no discriminación [en materia religiosa] establece la proscripción de un trato que excluya, restrinja o separe, menoscabando la dignidad de la persona e impidiendo el pleno goce de los derechos fundamentales. Éste es aplicable a la diferenciación no justificable en el ámbito laboral, educativo, etc., o al desempeño de cargos o funciones de naturaleza pública que estén condicionados a la adhesión o no adhesión a una filiación religiosa [fundamento 19 de las sentencias emitidas en los Expedientes 03283-2003-PA/TC y 06111-2009-PA/TC].

7. Por tanto, lejos de ser manifiestamente improcedente, la demanda ameritaría un pronunciamiento de fondo, pues los derechos fundamentales del actor podrían haber sido vulnerados al no permitírsele oficiar servicios religiosos en los cementerios que administra la Sociedad de Beneficencia Pública de San Román, Juliaca.
8. Así, en principio, correspondería declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso y ordenar la admisión a trámite de la demanda en su juzgado de origen; alternativamente, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, podría emitirse directamente un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia en atención a los principios de celeridad y economía procesal.
9. Empero, éstas alternativas no se adecuan a las singularidades del presente caso, dada la especial relevancia de la libertad religiosa, que es la primera de las libertades que la Constitución reconoce. El inciso 3 del artículo 2 de la Constitución, en efecto, al empezar a enumerarlas, dice que toda persona tiene derecho:

A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada.

10. Esta especial importancia es también destacada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia emitida en el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, de 5 de febrero de 2001. En el párrafo 79, esta sentencia afirma que la libertad religiosa es uno de los “cimientos de la sociedad democrática”.

MMP

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00519-2015-PA/TC

PUNO

ALEJANDRO GÓMEZ MONROY

11. Por tanto, para evitar dilaciones innecesarias en la resolución de la presente causa y salvaguardar los derechos procesales de ambas partes, corresponde optar por una medida excepcional, similar a la adoptada en los autos recaídos en los expedientes 2988-2009-PA/TC y 4978-2013-PA/TC, de 24 de junio de 2011 y 3 de julio de 2014, respectivamente.
12. En consecuencia, este Tribunal Constitucional estima necesario admitir a trámite la demanda de amparo en esta instancia, procediendo a escuchar la defensa de la emplazada, previa notificación de la demanda, sus anexos y del recurso de agravio constitucional, confiriéndole un plazo de cinco días hábiles para que alegue lo que juzgue pertinente.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con los votos singulares de los magistrados Miranda Canales y Ledesma Narváez que se agregan,

RESUELVE

1. **ADMITIR A TRÁMITE** la demanda de amparo; en consecuencia, dispone conferir a la Sociedad de Beneficencia Pública de San Román-Juliana un plazo de cinco (5) días hábiles para que, en ejercicio de su derecho de defensa, alegue lo que juzgue pertinente, previa notificación de la demanda, sus anexos y del recurso de agravio constitucional.
2. Ejercido el derecho de defensa por parte de la emplazada o vencido el plazo para ello y previa vista de la causa, esta quedará expedita para su resolución definitiva.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA**

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00519-2015-PA/TC

PUNO

ALEJANDRO GÓMEZ MONROY

**VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS
MIRANDA CANALES Y LEDESMA NARVÁEZ**

No debe invisibilizarse ni reducirse el derecho de defensa de los futuros afectados por una decisión judicial

Con el debido respeto por la decisión de mayoría, en el presente caso consideramos que debe anularse todo lo actuado y ordenarse al juez de primera instancia que admita a trámite el amparo.

Conforme a los hechos explicados en la demanda estarían comprometidos los derechos fundamentales a la no discriminación, a la libertad religiosa (en su manifestación a la libertad de culto) y el principio de laicidad, que exige a los poderes públicos igual tratamiento a todas las organizaciones religiosas. En ese sentido, en vista que el recurrente ha afirmado que se le impidió realizar servicios religiosos en la capilla de los cementerios de la ciudad de Juliaca, supuestamente porque la emplazada y una iglesia determinada han celebrado un convenio de exclusividad, es que el presente caso debe merecer un pronunciamiento de fondo.

Por ello, los autos deben regresar al juez a quo para que admita a trámite la demanda y ejerza el emplazado su derecho de defensa, así como promoverse la participación en el proceso de la Diócesis San Carlos Borromeo de Puno, dado que es con dicha entidad religiosa con quien la demandada tiene un supuesto contrato de exclusividad y que podría verse afectada por la decisión que pudiera tomarse en este amparo. De forma que, por más urgente que fuera la necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo en este caso, ello no obstante para excluir del contradictorio a esta última persona, quien tiene intereses involucrados en la resolución del presente caso y que deben ser respetados por los jueces de este proceso constitucional.

Asimismo, y siempre que no se afecte la duración del proceso, el juez debe recabar toda la información necesaria para mejor resolver el caso de autos.

Por lo tanto, nuestro voto es por declarar **NULO** todo lo actuado desde fojas 27; y, **DISPONER** que el juez de primera instancia admita a trámite la demanda, emplace a la Beneficencia Pública de San Román y promueva la participación procesal de la Diócesis San Carlos Borromeo de Puno.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL