

MODELO DE LAICIDAD EN CHILE Y PERÚ Y REFORMA CONSTITUCIONAL. LA NEUTRALIDAD ESTATAL COMO GARANTÍA DE IGUALDAD

CHILEAN AND PERUVIAN SECULAR MODEL AND CONSTITUTIONAL REFORM. STATE NEUTRALITY AS THE GUARANTEE OF EQUALITY

María Esperanza Adrianzén Olivos¹

RESUMEN: En un contexto de reformas constitucionales en Chile, y una puesta en agenda aún incierta en Perú, se reafirma que el principio de neutralidad ante la diversidad religiosa tiene una conexión necesaria con la igualdad y no discriminación. Por ello, atendiendo a la evolución social en relación con las cifras de creencia e increencia en ambos países, corresponde reflexionar acerca de la consagración expresa del modelo del Estado laico para fortalecer la obligación estatal de dar un trato igual a los titulares del derecho a la libertad religiosa.

ABSTRACT: *In the context of constitutional reform procedures in Chile, and the Peruvian reform uncertain agenda, the principle of neutrality must be reaffirmed taking into account the religious diversity and it is necessarily connected to equality and non discrimination claims. So that, according to the social evolution revealed in statistics about believers and unbelieving persons in both countries, it is the opportunity to think about the secular state model in the constitutional text for strengthening the public duty of equal treatment to all religious rights holders.*

PALABRAS CLAVE: laicidad, reforma constitucional, neutralidad, igualdad, libertad religiosa.

KEYWORDS: *secularism, constitutional reform, neutrality, equality, religious freedom.*

Fecha de recepción: 09/10/22

Fecha de aceptación: 09/10/22

doi: <https://doi.org/10.20318/universitas.2023.7414>

¹ Abogada. Máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Directora de Asuntos Interconfesionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. E-mail: 100455565@alumnos.uc3m.es.

1.- INTRODUCCIÓN

La laicidad es una premisa de los estados constitucionales actuales, fundada en el valor del pluralismo y el reconocimiento de la diversidad religiosa. En el Perú, siguiendo la senda constitucional española, dos elementos la identifican normativamente: 1) la separación entre el ámbito estatal y el confesional² y 2) la neutralidad entendida como un deber institucional³. Separar el Estado de las entidades religiosas significa que cada una de estas esferas se corresponde con distintos fines, ambos legítimos.

Por un lado, el Estado de Derecho y su despliegue público asume lo que es común a todas las personas titulares de derechos, a quienes las instituciones están obligadas a darles protección; por el otro, las confesiones ofrecen la satisfacción de una demanda espiritual o de conciencia compartida por algunas personas que la ejercen como un derecho fundamental a la libertad religiosa. Para consumir esa separación, un elemento adicional importante se constituye en una exigencia estatal: la neutralidad, que adquiere sentido ante la

² La Sentencia del Tribunal Constitucional español 24/1982, de 13 de mayo, es un buen referente con influencia no solo para España, pues considera que la interpretación del texto de la Carta que establece: "ninguna confesión tendrá carácter estatal", significa que este "veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales". Así aparece en el fundamento jurídico 1. El Tribunal Constitucional peruano ha consagrado expresamente el "Régimen de laicidad del Estado peruano" y asume que su forma política es un Estado laico "en tanto que declara su 'independencia' y su 'autonomía' respecto de toda organización o autoridad religiosa". Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0007-2014-AA, fundamento jurídico 11, y de 16 a 20. En Chile la separación de esferas es parte de su modelo constitucional desde 1925, y la Ley de Cultos de 1999 lo configura.

³ En relación con el principio de neutralidad estatal, en España el artículo 16.3 de la Constitución española ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que la aconfesionalidad impide que "los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos", sin hacer mención del principio; mientras que la sentencia del TC peruano referida en la nota previa señala: "la neutralidad se refiere al tipo de tratamiento que el Estado puede mantener con ellas (las "iglesias"). Es decir, una vez emancipado institucionalmente de las iglesias, la neutralidad es la dimensión del Estado laico que limita el modo en que los poderes públicos se relacionan con los organismos religiosos." Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0007-2014-AA, fundamentos jurídicos 21 a 25. En Chile, la Convención constituyente habría incluido para su discusión el texto que establece: "el Estado se rige por el principio de neutralidad religiosa, el que implica la igualdad de trato ante las distintas entidades religiosas y grupos de orden espiritual como elemento esencial del ser humano", así informaba Cecilia Román, "Neutralidad religiosa, protección del mundo *fungi* y bienes comunes naturales: las normas que llegarán al pleno de la CC", *emol*, 22 de febrero de 2021, acceso el 12 de abril de 2022, <https://cutt.ly/gGFEB0i>.

multiplicidad de manifestaciones de creencias y convicciones en una sociedad democrática.

Este breve trabajo se concentra en las mencionadas premisas del Estado laico como parte de un modelo institucional eficaz para la garantía de la libertad religiosa. Su objetivo es actualizar la discusión de sus presupuestos desarrollados con éxito en estados democráticos consolidados ante una oportunidad jurídico-política como la que ofrece el proceso de reforma constitucional en Chile y la expectativa de su impulso en otro Estado de América del Sur como Perú, que comparten cercanía geográfica, histórica y cultural.

En el artículo se retoma la importancia que ha tenido el desarrollo del principio de laicidad como contenido constitucional en el ámbito iberoamericano; al mismo tiempo, se evidencia un desarrollo normativo que ha ido al compás de unos cambios sociales cada vez más notorios pues en pocas décadas se percibe como manifestaciones de mayor diversidad religiosa, incremento de la increencia y una reducción del porcentaje poblacional de la religión tradicional hegemónica desde los tiempos de la colonia.

La posibilidad de su publicación en la Revista UNIVERSITAS tiene como antecedente la ponencia presentada durante el Tercer Congreso de la Asociación de Estudiantes y Egresados del Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba de la Universidad Carlos III de Madrid. Inicia con la exposición del marco conceptual, continúa con la descripción de los cambios sociodemográficos registrados en censos y sondeos en los Estados en los que se plantea el estudio y culmina con una propuesta para reflexionar en el constitucionalismo de ambos Estados acerca de la laicidad neutral esbozada por el iusfilósofo Alfonso Ruiz Miguel. No hubiera sido posible que este artículo viera la luz sin la convocatoria de la Asociación y buena disposición de Patricia Albornoz y Boris Hau, representantes de la organización del evento.

2.- MARCO CONCEPTUAL DE LA LAICIDAD Y LA NEUTRALIDAD ESTATAL

La laicidad figura como un elemento imprescindible de la institucionalidad jurídica de los Estados democráticos de Iberoamérica, y trae consigo exigencias que se van concretando a partir de las demandas de los titulares de derechos y las obligaciones de las entidades estatales. En cuanto a la neutralidad estatal, esta implica una prohibición de establecer privilegios o promover situaciones que favorezcan a alguna confesión con el riesgo incluso de que ello llegue a generar diferencias

desfavorecedoras para otras confesiones; corresponde, en todo caso, no caer en la indiferencia ante la persistente constatación de su existencia.⁴

Incorporar en las normas constitucionales expresamente el principio de laicidad significa una afirmación de la obligación estatal de neutralidad. Esta ofrece la posibilidad de desarrollar un contenido específico de garantías favorable en un contexto nuevo que está relacionado con una realidad social cambiante durante los últimos años en materia de credos y llegue a ser respetuosa de las decisiones de los titulares del derecho a la libertad religiosa de creer, cambiar de creencia o no creer.

En ese sentido, 1) la neutralidad puede ser entendida también como un posicionamiento de imparcialidad del Estado frente a la diversidad religiosa, que se presenta como dato fáctico relacionándose así con el principio de igualdad (y no discriminación),⁵ y 2) la igualdad que a su vez es un valor superior y debe proyectarse en todo el desempeño estatal, de manera transversal, con el propósito de garantizar las creencias y convicciones de todas las personas, estén estas vinculadas a organizaciones religiosas o no.

El proceder del Estado, sea legislando o a través de sus entidades administrativas y funcionarios públicos, contando también con las decisiones de los órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, debe caracterizarse por su vinculación exclusiva a los preceptos constitucionales y legales; no así a fundamentos religiosos o a criterios de moralidad particulares, pues la neutralidad adquiere pleno sentido si está en relación con la vigencia del valor jurídico del pluralismo como aspiración que orienta su accionar.

⁴ Respecto del Estado neutral, advertía el profesor Llamazares lo siguiente: "(...) en un Estado realmente laico con valoración indiferente de las creencias religiosas, no cabe una valoración estatal, aunque sea por razones histórico-políticas o sociológicas, más favorable de una o varias confesiones que de otras. *Este es un Estado neutral* (...), pero, dada su supuesta repercusión en el ámbito político, las Confesiones religiosas, políticamente no le son indiferentes." Dionisio Llamazares, "Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos", *Revista de Estudios Políticos*, nº 88 (1995): 42. Cursivas añadidas.

⁵ La sentencia del Tribunal Constitucional español 24/1982, de 13 de mayo, planteó tempranamente el alcance del principio de igualdad y no discriminación en relación con la libertad religiosa señalando: "(...) hay dos principios básicos en nuestro sistema político, que determina la actitud del Estado hacia los fenómenos religiosos y el conjunto de relaciones entre el Estado y las iglesias y confesiones: el primero de ellos es la libertad religiosa, entendida como un derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* del individuo; el segundo es la igualdad, proclamado por los artículos 9 y 14, del que se deduce que no es posible establecer ningún tipo de discriminación o de trato jurídico diverso entre los ciudadanos en función de sus ideologías o sus creencias y que debe existir un igual disfrute de la libertad religiosa por todos los ciudadanos"; así aparece en el fundamento jurídico 1.

Estas previsiones encajan con un marco jurídico-político general conforme a los presupuestos del Estado social y democrático de Derecho. Este debe garantizar los derechos fundamentales integralmente de acuerdo con unas premisas axiológicas que constituyen un mínimo ético común; es decir, para orientar su accionar requiere de ciertos valores procedimentales -como la libertad y el pluralismo- sin excluir a la igualdad que llega a revelarse desde tres dimensiones normativas:

1) La igualdad como un valor orientador del proceder estatal, dándole sustento a la dignidad compartida de las personas, centrada en su individualidad como igual dignidad,⁶ 2) la igualdad como principio comprendido en la Cartas fundamentales, promoviendo que se impida el establecimiento de diferencias injustificadas para garantizar un trato igual y con igualdad de oportunidades para todas las personas sin discriminación alguna,⁷ y 3) la igualdad como derecho fundamental, que demanda un trato sin discriminación por ningún motivo, sea por origen, raza, sexo, religión, opinión o condición económica.⁸

A partir del esquema del Estado constitucional, las vulneraciones relativas a la igualdad que impactan en el derecho a la libertad religiosa de quienes pertenecen a grupos minoritarios se evidencian no solo respecto de las personas creyentes y sus organizaciones, sino también de quienes deciden no adoptar fe alguna. Como complemento pernicioso, se aprecia que la persistencia religiosa en el subcontinente latinoamericano ha dado cabida a una influencia sensible de los discursos de las confesiones en las sociedades de cada país y, también, en las decisiones políticas de numerosas autoridades de sus Estados, que llegan a acoger pautas confesionales inclusive para orientar las políticas públicas destinadas a toda la población desde las creencias de sujetos y colectivos particulares.

El riesgo de vulneración del contenido de igualdad da paso en este trabajo a entender que el principio de neutralidad tiene una conexión necesaria con este valor, principio y derecho fundamental. Siguiendo las ideas del iusfilósofo Alfonso Ruiz Miguel, en la última parte del artículo, la propuesta de laicidad neutral plantea un tratamiento igual a pesar de las diferencias de creencias o convicciones, pero, al mismo tiempo, se debe

⁶ Véase: Antonio Pelé, "Kant y la dignidad humana", *Revista brasileira de estudos políticos*, n° 111 (2015): 15-46.

⁷ "(...) cuya realidad y efectividad -apunta Rey- corresponde promover a los poderes públicos", Fernando Rey, "¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad constitucional?", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n° 45 (2011): 168.

⁸ En ese sentido, Díaz Revorio señala: "El derecho a no ser discriminado podría implicar así una exigencia de igualdad real que en ocasiones puede conllevar un derecho al trato más favorable para compensar la desigualdad inicial del colectivo discriminado". Francisco Javier Díaz Revorio, "Las dimensiones constitucionales de la igualdad", *Pensamiento constitucional*, n° 22 (2017): 36.

advertir también que no se puede ser indiferente ante el hecho religioso y su característica diversidad.

3.- REFORMAS CONSTITUCIONALES Y NECESIDAD DE RESPUESTA AL CAMBIO EN EL CONTEXTO RELIGIOSO

Los procesos de reforma constitucional que han comenzado a activarse en países de América del Sur como Chile -situación que se observa también en el contexto político peruano al haber sido una de las promesas de campaña electoral de la agrupación política que asumió el gobierno el 28 de julio de 2021⁹-, pueden dar cauce a cambios normativos con miras a concretar avances institucionales todavía inciertos en materia de laicidad; pues en opinión de la autora, subsisten incoherencias entre los valores y principios de libertad e igualdad que dan sentido a las constituciones de todo Estado de Derecho y la configuración apenas esbozada del Estado laico, pese a existir antecedentes del modelo previamente desarrollados legislativa y jurisprudencialmente en los ordenamientos nacionales.

En efecto, la agenda jurídico-política del tratamiento de la laicidad no es una novedad en el marco interamericano de protección de los derechos humanos;¹⁰ a su vez, en el área sudamericana se somete el concepto constitucionalizado a prueba ante nuevas demandas ciudadanas como un elemento de la reciente consolidación democrática y plural de los Estados¹¹. En un contexto de reformas constitucionales, interesa valorar

⁹ Mientras se concluye la redacción de este artículo, al día siguiente de presentada la ponencia en el Congreso de la Asociación de estudiantes y egresados del Instituto Gregorio Peces-Barba de la UC3M, el presidente de Perú ha anunciado que presentará al Congreso de la República una iniciativa legislativa para plantear una consulta a la ciudadanía para saber si está de acuerdo o en desacuerdo con una reforma constitucional. Véase: Mayu Herencia, "Referéndum para nueva constitución: ¿Cuál es el procedimiento del proyecto de ley de Pedro Castillo?", *La República*, 23 de abril de 2022, acceso el 23 de abril de 2022, <https://cutt.ly/RGFRim7>.

¹⁰ Así se aprecia de la lectura de la sentencia del caso Artavia Murillo contra Costa Rica pues plantea una interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que repercute en la configuración de la laicidad estatal en numerosos países de la región. Véase: Ingrid Brena Sesma, "Interpretación del artículo 4.1 de la Convención Americana sobre la Protección de los Derechos Humanos, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) vs. Costa Rica", *Cuestiones constitucionales*, n° 31 (2014): 3-28.

¹¹ Apuntan al respecto Renée de la Torre y Pablo Semán: "(...) cuando los distintos grupos religiosos entran en juego en la esfera pública para conquistar espacio donde imponer sus credos y doctrinas. Esto contribuye a hacer de la laicidad (entendida como ordenamiento jurídico y de separación de la religión y de la política) un campo de tensiones complejo y en disputa entre las Iglesias [entiéndase entidades religiosas] y el Estado". Renée de la Torre y Pablo Semán, "Introducción. Religiones y espacios públicos

si la laicidad urge ser tratada como una prioridad del debate constituyente atendiendo a la evolución que se aprecia en las sociedades plurales, en lo étnico-cultural y religioso, considerando también los porcentajes en crecimiento de increencia que se ha evidenciado en el transcurso de las últimas décadas.

En términos prácticos, a través de los procesos de reforma constitucional se busca responder a una realidad histórica de transformaciones en las relaciones que se dan entre las personas y las instituciones más importantes de los Estados, conduciendo a propuestas de ajustes en el plano jurídico sobre todo cuando las exigencias de garantías han sobrepasado el diseño limitado de la provisión estatal; en ese sentido, se verifica que los Estados de Derecho de Chile y Perú han configurado en sus esquemas constitucionales el principio de laicidad. Los procesos de reforma invitan a reflexionar oportunamente acerca de la actualidad de su vigencia efectiva y las bases para la actualización de sus modelos.

Sin que haga falta profundizar, en este trabajo se ha ido evidenciando que son numerosas las señales institucionales de adscripción a algún modelo de Estado laico en los regímenes constitucionales de Chile y Perú -llámese este de laicidad positiva¹², aconfesionalidad¹³, sana laicidad¹⁴ y escasamente referido a una laicidad (entendida en ocasiones como laicista) a secas-, con premisas incorporadas en textos normativos, interpretaciones jurisprudenciales y prácticas de entidades estatales.

Verificar cuáles son esos elementos del modelo que se han ido concretando en el quehacer de las instituciones, produciendo efectos en quienes son titulares del derecho a la libertad religiosa permite también identificar lo que se plantea como pendiente; en tanto y en cuanto resulta

en América Latina”, en *Religiones y espacios públicos en América Latina*, ed. por Renée de la Torre, Renée y Pablo Semán (Buenos Aires: Clacso, 2021), 16.

¹² En el caso peruano, véase: Óscar Díaz Muñoz, “Marco constitucional de la libertad religiosa en el Perú”, en *Libertad de Conciencia y Religión en contexto de pandemia*, coord. por María Esperanza Adrianzén (Lima: MINJUSDH, 2021), 41.

¹³ Una posición de aconfesionalidad se aprecia en el breve artículo del profesor universitario chileno: Rodrigo Larraín, “Ser católico en un mundo anticatólico”, *Universidad Central*, 2 de septiembre de 2015, acceso el 12 de abril de 2022, <https://cutt.ly/UGjMoqB>.

¹⁴ La postura a favor de una “sana laicidad” aparece en la publicación del sacerdote Juan Róger Rodríguez quien señala: “... para que la laicidad del Estado sea “sana laicidad del Estado” se requiere que exista una adecuada noción de orden público y de bien común. Estos dos criterios son en definitiva los que debe seguir el Estado en una sociedad pluralista para el genuino ejercicio de la libertad”. Juan Roger Rodríguez Ruiz, *El Estado peruano: Ni confesional ni laico. El régimen de laicidad del Perú. Autonomía e independencia y mutua cooperación* (Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Social Cristianos, 2018), 65.

ya insatisfactorio por el propio escenario novedoso que el contexto regional y global ofrece en estas décadas iniciales del siglo XXI, con fenómenos inesperados en el continente como la movilidad humana y la experiencia de la pandemia de Covid-19 con fuerte impacto demográfico en un continente mayoritariamente religioso.

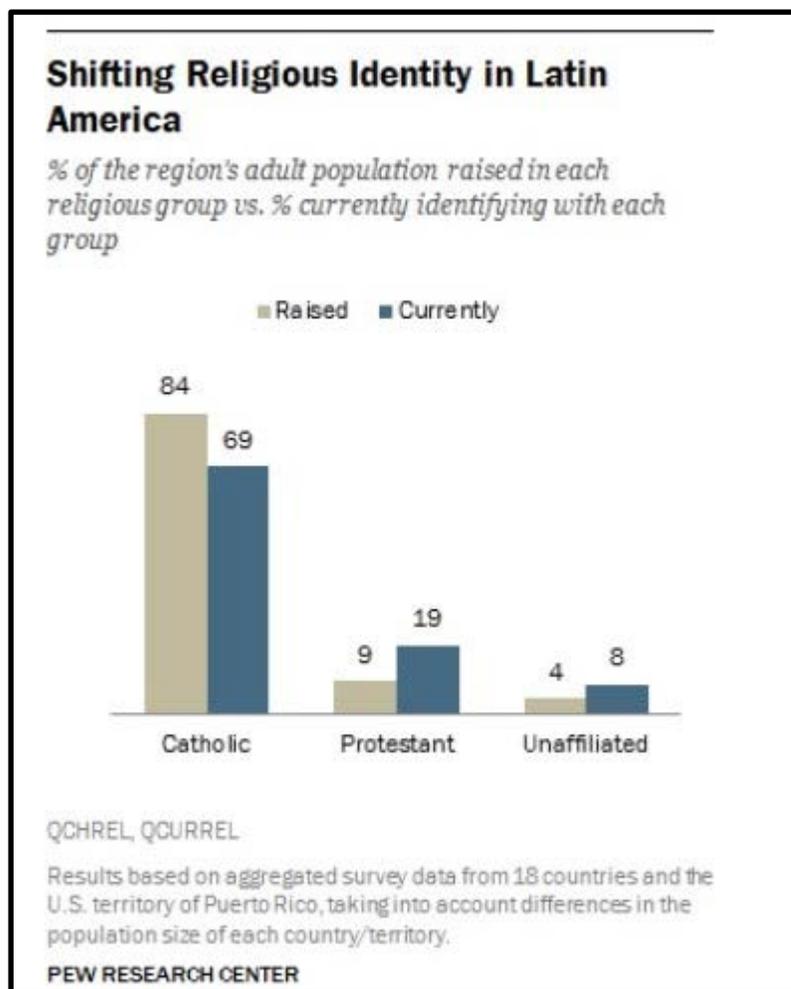
Simultáneamente, admitir la necesidad de reformas conduce a encarar un fenómeno característico de los Estados constitucionales cuyos modelos institucionales laicos tienen ya décadas de vigencia; en ese sentido, en relación con este trabajo corresponde plantear la siguiente cuestión: ¿Ha llegado el momento de hacer ajustes expresos en los textos de las cartas fundamentales referidos al modelo de laicidad adoptado en estos Estados al haberse transformado las condiciones sociales que se dieron cuando se promulgaron las constituciones aún vigentes?

Responder a esta interrogante demanda rastrear en la evolución de la configuración social religiosa y no religiosa de ambos Estados. Los cambios que lleguen a detectarse pueden plantear nuevos desafíos colocados en una agenda pública de tareas para las instituciones estatales, garantes del derecho a la libertad religiosa. Para ello, además, las entidades estatales sujetas a las normas democráticas se comprometen con la vigencia del pluralismo como valor orientador que hace posible la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Hace ya casi una década, los resultados de la Encuesta sobre *Religión en América Latina*, que el Pew Research Center ofrecía en 2014, daban cuenta de unos cambios significativos en la composición religiosa de la población del subcontinente. En casi todos los países se apreciaba que la religión católica había experimentado una sensible pérdida de fieles muchos de los cuales, al mismo tiempo, pasaban a formar parte de las confesiones protestantes evangélicas, o decidían desafiliarse de las organizaciones religiosas.¹⁵ El resultado revelador aparece en el gráfico que da cuenta del porcentaje de fieles que fueron criados como católicos y dejaron de serlo.

¹⁵ Pew Research Center, *Religion in Latin America*, 13 de noviembre de 2014, acceso el 12 de abril de 2022, <https://cutt.ly/wGFRd71>.

Gráfico N° 1
Cambio de identidad religiosa en América Latina
Porcentaje de personas adultas de la región criadas en grupos religiosos respecto del porcentaje con el que se identifica actualmente en cada grupo



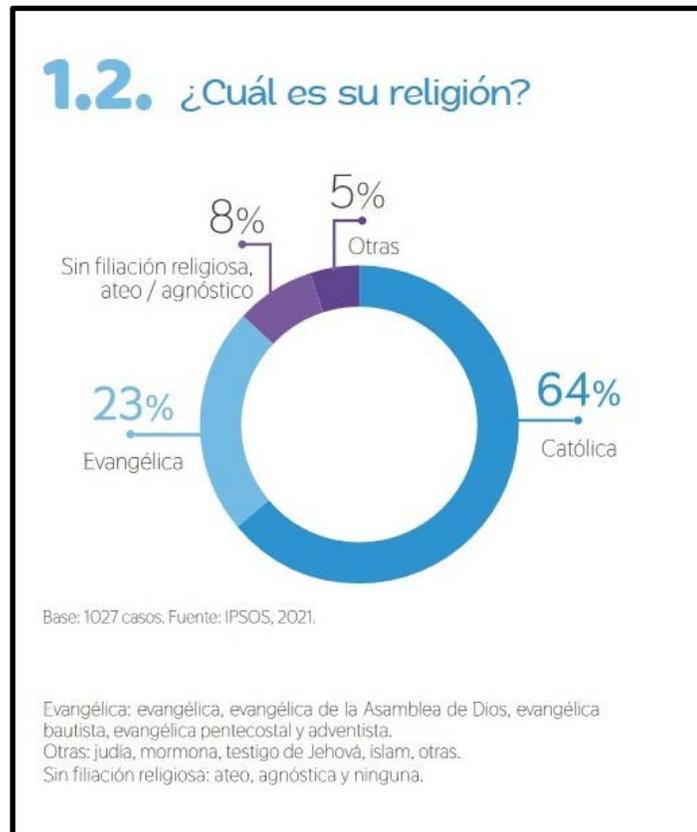
Fuente: Pew Research Center, 2014.

Pueden verificarse algunos de los desenlaces de estos cambios en la región durante el transcurso del último lustro en Perú. Según el XII Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2017, el 94,9 % de la población peruana mayor de 12 años señalaba profesar una religión: 76,0 % la católica, 14,1 % la evangélica, 4,8 % dijo ser parte de la religión adventista, testigo de jehová, mormona, israelita, budista, judía, islámica, entre otras; mientras el 5,1 % indicaba no contar con religión alguna, en este caso significaba un incremento del 94 % en relación con el censo de 2007. Un dato de interés es que la población evangélica se incrementó en un 25,3 %.

Cinco años después, un sondeo menos riguroso actualiza esa estadística con una encuesta telefónica de opinión sobre religión, política

y sexualidad en Perú, elaborada por la empresa encuestadora Ipsos, entre marzo y abril de 2021, a pedido de la asociación católicas por el derecho a decidir. Un 94 % persiste numéricamente en su fe en la divinidad confirmando el rasgo de una sociedad peruana marcadamente creyente. La evolución se daría en la configuración numérica de las diversas manifestaciones religiosas.

Gráfico N° 2
Identificación religiosa de la población encuestada



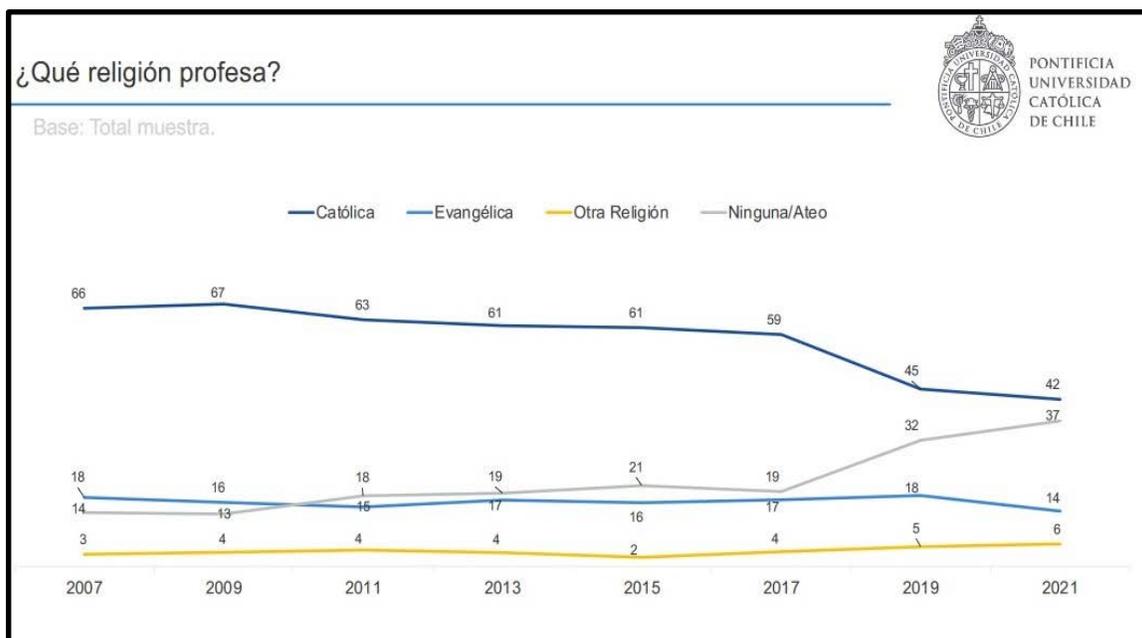
Fuente: Ipsos, 2021

Como se aprecia de la respuesta a la pregunta ¿Cuál es su religión?: 64 % de las personas encuestadas dicen profesar la religión católica, 23 % forman parte de confesiones evangélicas, 5 % son de filiación judía, mormona, testigo de jehová, musulmana y otras; y hasta un 8 % se declara sin filiación religiosa, ateo o agnóstico. Los porcentajes de personas que se asumen católicas y evangélicas habrían variado significativamente; pero, el registro más revelador de la encuesta guarda estrecha relación con el modelo del Estado laico: hasta un 53 % de las personas encuestadas rechazan el pago con fondos públicos de salarios de obispos y sacerdotes; mientras un 31 % está en desacuerdo con la

ayuda estatal para la administración de escuelas religiosas, exclusivamente de la confesión hegemónica.¹⁶

Chile ofrece cifras aún más contundentes. La primera encuesta del Centro de Estudios Públicos sobre espiritualidad y religión, llevada a cabo entre octubre y noviembre de 2018, reveló que mayoritariamente el 80 % de los chilenos cree en Dios; pero en el transcurso de dos décadas la identificación con la religión católica descendió de manera sensible, de 73 % en 1998 a 55 % en 2018, con una leve variación descendente de la pertenencia evangélica de 17 % en 1998 a 16 % en 2018. Un significativo 9 % afirmaba que no ha creído o dejado de creer en Dios. El año pasado, la Encuesta Bicentenario 2021, a cargo del Centro de Políticas Públicas y la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, reveló los siguiente:

Gráfico N.º 3
Evolución de la identificación religiosa 2007 - 2021 en Chile



Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021.

Según la información que aparece, el 37 % de los encuestados decía no tener religión o considerarse ateos; solo un 42 % se declaraba católico. En términos generales, la creencia en la divinidad disminuyó: si el año 2007 el 93 % se consideraba creyente, el año del sondeo solo 70 %

¹⁶ Lila Ainzerberg, Juan Cruz, Juan y Juan Marco Vaggione, *Encuesta de opinión sobre religión, política y sexualidad en Perú 2021* (Lima: católicas por el Derecho a Decidir, 2022), 21.

asumía creencias religiosas¹⁷. Estos datos revelan esos cambios sociodemográficos a tener en cuenta en los procesos de reforma constitucional y diseño de un modelo de Estado laico, sostenido en la neutralidad estatal, que obedecen además a la necesidad de coherencia de la estructura estatal conforme a valores de libertad, igualdad y pluralismo en democracia.

4.-LAICIDAD, NEUTRALIDAD E IGUALDAD EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En la relación dinámica, y conforme a una lógica garantista, que se da entre los conceptos de laicidad, neutralidad e igualdad, en un contexto histórico de reformas constitucionales, es importante que los textos de las cartas fundamentales expresen el modelo de laicidad adoptado por los Estados; es decir, que el Estado asuma lo que se refleja como consenso en su práctica institucional: su carácter de laico. Ni la constitución chilena¹⁸ ni la peruana¹⁹, aún vigentes, han comprendido literalmente en sus contenidos ese carácter y se ha requerido interpretaciones de sus tribunales constitucionales u ordinarios, o la de sus funcionarios, cuando ha sido necesario resolver algún caso en particular.

¹⁷ Pontificia Universidad Católica de Chile, *Encuesta Nacional Bicentenario* (Santiago: UC, 2021), 5.

¹⁸ El artículo 19 numeral 6 de la Constitución chilena consagra el derecho a la libertad de conciencia y religión, haciendo hincapié en la dimensión colectiva de la libertad religiosa relativa al patrimonio de las entidades religiosas cuando establece que: "Las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos y sus dependencias bajo las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas". La Ley de Cultos N.º 19638 establece en su artículo 7 que: "En virtud de la libertad religiosa y de culto, se reconoce a las entidades religiosas plena autonomía para el desarrollo de sus fines propios". Para una parte de la doctrina, la Iglesia católica tiene su propia naturaleza jurídica y estatuto aplicable según decisión jurisprudencial; al respecto puede verse: Ana María Celis Brunet, "Reconocimiento jurídico de las asociaciones religiosas o iglesias y su relación con el Estado de la República de Chile", en *V Coloquio del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa: Actualidad y retos del derecho eclesiástico del Estado en Latinoamérica* (México: Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, 2005), 135-161. No hay referencia al régimen de colaboración, ni mención del carácter laico de su régimen.

¹⁹ El artículo 2, numeral 3 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la libertad de conciencia y religión. El artículo 50 hace una referencia expresa a la Iglesia católica y a la relación de colaboración del Estado con las confesiones cuando establece: "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"; enseguida añade: "El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas". Extendiendo las relaciones de colaboración a todas las entidades religiosas, no se hace referencia expresa al carácter laico del Estado peruano.

Cuando se presta atención a la experiencia peruana, la posibilidad de incorporar en el texto constitucional la referencia expresa del Estado laico puede ayudar a despejar la incertidumbre de interpretaciones doctrinales sobre la importancia de su vigencia, y su actual necesidad. Así ocurre cuando la constitucionalista Susana Mosquera, una de las más reconocidas especialistas en materia de libertad religiosa en Perú, considera que el régimen que corresponde es uno de colaboración entre el Estado y las entidades religiosas y que el Tribunal Constitucional ha errado al configurar incluso un modelo de laicidad positiva. Así lo expresa en relación con la última sentencia -del Expediente N° 00175-2017-PA/TC- sobre libertad religiosa del máximo intérprete de la Constitución peruana:

“En esta sentencia, el TC afirma que ‘del modelo de Estado laico constitucionalmente establecido se desprenden diversos mandatos dirigidos al poder público’, pero lo cierto es que el texto constitucional no construye un modelo laico sino que ha sido el TC quien con su interpretación forzada ha convertido el principio de independencia y autonomía en un modelo de Estado laicista que tergiversa la esencia del modelo de colaboración establecido en la Constitución, confirmado en la Ley 29635 y materializado en el Convenio con la Santa Sede.”²⁰

Desde esa mirada, la interpretación del contenido del artículo 50 de la Constitución peruana, se aproxima a la que es resultado de la desconfianza del modelo de Estado laico manifestada por otros investigadores jurídicos no solo del contexto peruano, sino también español, pero con interés en el tratamiento de la libertad religiosa desde una experiencia comparada que procura caracterizar el modelo colaborativo peruano más próximo a la aconfesionalidad o la laicidad positiva.

Se aprecia, por ejemplo, una cierta aversión al uso de la expresión “Estado laico” cuando es incluida en los textos constitucionales según trabajos del profesor de la Universidad de Zaragoza Javier Ferrer Ortiz, quien identifica en los regímenes constitucionales de Francia, Turquía y México la referencia del modelo estatal de laicidad concluyendo que “los pocos estados que se declaran expresamente *laicos* en sus Constituciones

²⁰ Susana Mosquera, “La libertad religiosa en el ordenamiento jurídico peruano”, en *Libertad religiosa en el Perú: Contexto histórico, garantías del derecho y experiencia comparada: España, Argentina, Colombia y México*, ed. por María Esperanza Adrianzén Olivos (Lima: MINJUSDH, 2022), 62-80.

(...) en realidad emplean el término como equivalente a laicista lo que les lleva a adoptar una concepción reductiva de la libertad religiosa.”²¹

Es innegable que los elementos más apreciables de la laicidad - separación de esferas temporal y espiritual junto con la neutralidad- se han situado en la configuración prescriptiva de numerosos marcos constitucionales más allá de su inclusión en los textos de las constituciones, planteándose a los Estados la tarea de ir concretando su vigencia desde el norte que proveen los valores de una ética pública -de libertad, igualdad y pluralismo- que hacen posible las relaciones fructíferas, y de cooperación, entre el Estado y las confesiones.

Las posiciones poco propicias al desarrollo -por cierto, inacabado- de los presupuestos de la laicidad se pueden detectar también en Chile, a pesar de haber quedado fijadas las premisas del modelo laico estatal en su texto constitucional hace casi un siglo. Puesta la mirada en la experiencia del país austral, es ilustrativa la interpretación del profesor Agustín Squella cuando responde a la pregunta de si Chile es un Estado laico. De serlo, correctamente a su entender ello significaría que es neutral frente a las entidades religiosas, no estando dispuesto a pronunciarse a favor de una determinada confesión y alejándose de todo juicio de valor sobre las diversas comunidades religiosas.²²

Se trataría de un Estado orientado por el valor del pluralismo, reconociendo la diversidad existente que es manifestación de la dimensión colectiva de la libertad religiosa que le corresponde garantizar. En suma, no debería interferir ni a favor ni en contra en sus manifestaciones religiosas; y ninguna de ellas podría interferir, tampoco, en la cosa pública. Sin embargo, su opción no es por este modelo, sino por uno al que denomina “Estado religioso”²³ en el que las confesiones (quizá alguna más que otras) resultan favorecidas, pues lo describe así:

²¹ Javier Ferrer Ortiz, “La laicidad del Estado peruano”, en *Libertad religiosa y aconfesionalidad del Estado peruano*, ed. por Francisco Bobadilla Rodríguez, Jessica Chirinos-Pacheco y Javier Ferrer Ortiz (Lima: Yachay Legal, 2020), 61. También puede verse: Javier Ferrer Ortiz, “La laicidad del Estado peruano”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n° 54, 2020.

²² Agustín Squella, “¿Es Chile un Estado laico?”, *Palabra pública*, 11 de enero de 2018, acceso el 14 de abril de 2022, <https://cutt.ly/RGFOKjQ>. Puede verse también una respuesta matizada que señala que “Chile se encuentra hoy a caballo entre un Estado laico y uno religioso” en Agustín Squella, “¿Es Chile un Estado laico?”, *Agustín Squella. Constitución a la vista*, 20 de octubre de 2017, acceso el 14 de abril de 2022, <https://cutt.ly/nGFOyth>.

²³ Señala el profesor Squella: “... ¿qué es Chile hoy a inicios del siglo XXI? Es claramente un Estado religioso. Ni confesional, ni laico, ni tampoco anti religioso, pero sí religioso, puesto que ayuda de distintas formas a todas las confesiones y credos (aunque casi siempre más a una que a las otras), sobre la base de admitir, aunque no lo haga de manera expresa, que esas confesiones y credos son un bien para la sociedad y que es preciso apuntalarlas en la propagación de la fe y de las buenas costumbres asociadas a

“El segundo -el Estado religioso- es el que, sin adoptar una religión oficial, apoya a todas las religiones existentes por entender que ellas son un bien para la sociedad; por tanto, un Estado religioso otorga a todos los credos y confesiones religiosas beneficios tales como subsidios, transferencias de bienes inmuebles públicos, exenciones tributarias, y así...”²⁴

Hace pocos meses, la reflexión del constituyente Squella se ha abierto a plantear la duda acerca del cauce que podría seguir el modelo constitucional chileno, pues si bien asume que las opciones subsistentes descartan al Estado confesional y al Estado antirreligioso, el Estado laico y el Estado religioso permanecen entre las admitidas, aunque en su diagnóstico reconoce que “al menos hasta hoy, nuestro Estado [chileno] se ha comportado como un Estado religioso antes que laico, como un Estado que otorga beneficios especiales a religiones e iglesias y no permanece neutral ante ellas”²⁵.

La neutralidad, como elemento imprescindible de la laicidad, no solo es una premisa normativa que adquiere sentido con la vigencia del valor del pluralismo a modo de condición necesaria para hacer posible desde el Estado la convivencia de la diversidad de creyentes y no creyentes, sino que debe asumirse cotidianamente como una obligación estatal para asegurar la garantía del derecho a la libertad religiosa; en ese sentido, se sitúa en la base del actuar de los funcionarios y las funcionarias para que adecuen su conducta -neutral- en los diferentes espacios que constituyen el quehacer público.

Establecer los criterios del actuar neutral de los agentes estatales es un desafío institucional. Una tarea que inicia con la disposición de estar atentos a la pluralidad de convicciones religiosas y no religiosas de las personas. Ser neutral requiere hacerse una práctica orientada por una reflexión para ajustar la actitud conforme con el marco jurídico constitucional que haya consagrado al Estado laico. La neutralidad revelará entonces el proceder de los agentes estatales favoreciendo un trato igual a las personas con diferentes creencias y a las no creyentes. Ha contribuido con ello la reflexión académica acerca de la neutralidad, signada por la laicidad neutral.

La laicidad neutral se sostiene en el valor, el principio y el derecho de igualdad. Es la aportación académica del profesor Alfonso Ruiz Miguel

esta. Un Estado religioso adopta la tesis de que las religiones e iglesias colaboran a mantener buenos estándares morales en la sociedad y que por eso deben ser respaldadas por políticas y recursos públicos que el Estado implementa para ellas”. Squella, Agustín, “¿Es Chile un Estado laico?”...

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Agustín Squella, “Dios y la Constitución”, *El Mercurio*, 21 de diciembre de 2021, A2.

para valorar la legitimidad de manifestaciones como el “Estado religioso” -del profesor Squella- o la “laicidad positiva” -según los términos de los tribunales constitucionales de España y Perú- que no son sino el resultado de tomar partido, de dejar de ser imparcial, para favorecer a alguna o algunas confesiones religiosas. En el extremo opuesto de la laicidad positiva se sitúa el laicismo, con su característica indiferencia frente al hecho religioso, pero también frente a las convicciones agnósticas o ateas. Así la define el catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid:

“...la única que considero genuina y defendible, como una posición intermedia entre la denominada “laicidad positiva”, que en realidad es una forma de confesionalidad encubierta que favorece a las religiones (sea a una o varias en particular o a todas en general), y lo que he denominado laicidad radical o militante, o también laicismo, que adopta una posición beligerante contra las creencias religiosas en cuanto tales, sea en general o en alguna de sus manifestaciones. Caractericé a aquella posición intermedia como liberal o neutral para defenderla como la laicidad que debe proteger un Estado comprometido con una igual libertad religiosa”²⁶.

La neutralidad del Estado significa que, en el marco de las normas, las instituciones no pueden tratar mejor a las personas y grupos con creencias religiosas respecto de quienes se mantienen ajenos a ellas, ni a la inversa. Si bien implica la prohibición de establecer privilegios, también impide la promoción de condiciones favorables para alguna confesión que signifique desfavorecer a otras. Por ello es importante entender la laicidad neutral necesariamente relacionada con el principio de igualdad, lo que da sentido a la obligación estatal de asegurar por igual el derecho de las personas en tanto sus creencias religiosas y convicciones cuentan por igual para el Estado²⁷; es decir, es una posición que no significa indiferencia.

En el contexto de reformas constitucionales de países del Sur de América, las propuestas de laicidad neutral del profesor Ruiz Miguel son oportunas para reflexionar acerca de los ajustes de sus modelos de Estado laico. Estos deben ser conformes con la ágil evolución de las sociedades en cuanto a su composición religiosa y la valoración crítica de la relación del Estado con alguna o algunas confesiones, admitiendo a su vez el incremento de la increencia. Las instituciones estatales requieren

²⁶ Alfonso Ruiz Miguel, “Laicidad liberal y laicismo”, *Doxa*, nº 44, (2021): 476.

²⁷ Alfonso Ruiz Miguel y Luis Villavicencio Miranda, “Estado y Religión. Una justificación liberal de la laicidad neutral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, (2014): 93-126.

desarrollar su rol neutral al reconocer y relacionarse con la diversidad de confesiones y convicciones en alza.

Concretar la igualdad como valor, principio y derecho vigente desde los presupuestos constitucionales conlleva entenderla, por los actores estatales, como un posicionamiento institucional que se verifica en una equidistancia por parte de quien cumple el papel de garante; es decir, una actitud estatal que procura situarse, por igual, ante las creencias o convicciones de las personas, y también ante las de sus organizaciones colectivas que toman la forma de entidades religiosas. Ello supone que, en el marco de su autonomía, el Estado reconoce el factor religioso en la esfera pública, y, enseguida, entabla relaciones en ese ámbito destinadas a la protección de la libertad religiosa entendida en la lógica de los derechos universales.

5.-CONCLUSIONES

1. Los procesos de reforma constitucional, tanto el que se desarrolla en Chile como el que pretende ser impulsado en Perú, ofrecen la oportunidad de actualizar la reflexión acerca de la configuración de los modelos de laicidad que se han ido consolidando en los esquemas constitucionales de ambos Estados. La laicidad estatal es una premisa de los Estados democráticos que respetan la separación entre Estado y confesiones y, profundizando en la importancia del pluralismo, incluyen la neutralidad como principio de orientación del actuar de los agentes públicos.

2. Atendiendo a la evolución social que se refleja en una mayor diversidad religiosa en un periodo que comprende pocas décadas, así como al incremento de posturas de increencia, destaca un dato que se verifica en todo el subcontinente latinoamericano, y es visible en la realidad de Chile y Perú: la reducción demográfica de confesiones históricamente hegemónicas. Las relaciones entre Estados y confesiones se recrean conforme a las nuevas dinámicas poblacionales, guiadas por los principios constitucionales.

3. Desde las propuestas académicas interesa explorar la configuración de un modelo de laicidad neutral, uno de cuyos rasgos más característicos es la vigencia y concreción de la igualdad como valor, principio y derecho fundamental. Ni los modelos de laicidad positiva, sana laicidad o Estado religioso satisfacen con solvencia la demanda de igualdad. El principio de neutralidad ofrece una oportunidad a los agentes estatales de concientizarse y tratar por igual, según sus legítimas diferencias, a no creyentes, creyentes y sus organizaciones confesionales.

6.- BIBLIOGRAFÍA

- Ainzerberg, Lila, Juan Cruz y Juan Marco Vaggione. *Encuesta de opinión sobre religión, política y sexualidad en Perú 2021*. Lima: Católicas por el Derecho a Decidir, 2022.
- Brena Sesma, Ingrid. "Interpretación del artículo 4.1 de la Convención Americana sobre la Protección de los Derechos Humanos, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) vs. Costa Rica". *Cuestiones constitucionales*, nº 31 (2014): 3-28.
- Celis Brunet, Ana María. "Reconocimiento jurídico de las asociaciones religiosas o iglesias y su relación con el Estado de la República de Chile". En *V Coloquio del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa: Actualidad y retos del derecho eclesiástico del Estado en Latinoamérica*, 135-161. México: Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, 2005.
- De la Torre, Renée y Pablo Semán, "Introducción. Religiones y espacios públicos en América Latina". En *Religiones y espacios públicos en América Latina*. Editado por Renée de la Torre y Pablo Semán, 11-51. Buenos Aires: Clacso, 2021.
- Díaz Muñoz, Óscar. "Marco constitucional de la libertad religiosa en el Perú". En *Libertad de Conciencia y Religión en contexto de pandemia*. Coordinado por María Esperanza Adrianzén, 32-44. Lima: MINJUSDH, 2021.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. "Las dimensiones constitucionales de la igualdad". *Pensamiento constitucional*, nº 22 (2017): 21-60.
- Ferrer Ortiz, Javier. "La laicidad del Estado peruano", en *Libertad religiosa y aconfesionalidad del Estado peruano*. Editado por Francisco Bobadilla Rodríguez, Jessica Chirinos-Pacheco y Javier Ferrer Ortiz, 59-94. Lima, Yachay Legal, 2020.
- Ferrer Ortiz, Javier. "La laicidad del Estado peruano". *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 54, 2020.
- Herencia, Mayu. "Referéndum para nueva constitución: ¿Cuál es el procedimiento del proyecto de ley de Pedro Castillo?". *La República*, 23 de abril de 2022. Acceso el 23 de abril de 2022. <https://cutt.ly/RGFRim7>.
- Larraín, Rodrigo. "Ser católico en un mundo anticatólico". *Universidad Central*. 2 de septiembre de 2015. Acceso el 12 de abril de 2022. <https://cutt.ly/UGjMoqB>.
- Llamazares Fernández, Dionisio. "Principios, técnicas y modelos de relación entre Estado y grupos ideológicos religiosos (confesiones religiosas) y no religiosos". *Revista de Estudios Políticos*, nº 88 (1995): 29-62.

- Mosquera, Susana. "La libertad religiosa en el ordenamiento jurídico peruano". En *Libertad religiosa en el Perú: Contexto histórico, garantías del derecho y experiencia comparada: España, Argentina, Colombia y México*. Editado por María Esperanza Adrianzén Olivos, 62-80. Lima: MINJUSDH, 2022.
- Pelé, Antonio. "Kant y la dignidad humana". *Revista brasileira de estudos políticos*, nº 111 (2015): 15-46.
- Pew Research Center. *Religion in Latin America*. 13 de noviembre de 2014. Acceso el 12 de abril de 2014. <https://cutt.ly/wGFRd71>.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. *Encuesta Nacional Bicentenario*. Santiago: UC, 2021.
- Rey, Fernando. "¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad constitucional?". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 45 (2011): 167-181.
- Rodríguez Ruiz, Juan Roger. *El Estado peruano: Ni confesional ni laico. El régimen de laicidad del Perú. Autonomía e independencia y mutua cooperación*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Social Cristianos, 2018.
- Román, Cecilia. "'Neutralidad religiosa', protección del mundo fungi y bienes comunes naturales: las normas que llegarán al pleno de la CC", *emol*, 22 de febrero de 2021. Acceso el 12 de abril de 2022. <https://cutt.ly/gGFEB0j>.
- Ruiz Miguel, Alfonso. "Laicidad liberal y laicismo". *Doxa*, nº 44 (2021): 475-482.
- Ruiz Miguel, Alfonso y Luis Villavicencio Miranda. "Estado y Religión. Una justificación liberal de la laicidad neutral". *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102 (2014): 93-126.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0007-2014-AA, fundamento jurídico 11, y de 16 a 20.
- STC 24/1982, de 13 de mayo.
- Squella, Agustín. "¿Es Chile un Estado laico?". *Palabra pública*. 11 de enero de 2018. Acceso el 14 de abril de 2022. <https://cutt.ly/RGFOkQ>.
- Squella, Agustín. "¿Es Chile un Estado laico?", *Agustín Squella. Constitución a la vista*. 20 de octubre de 2017. Acceso el 14 de abril de 2022. <https://cutt.ly/nGFOyth>.
- Squella, Agustín. "Dios y la Constitución". *El Mercurio*. 21 de diciembre de 2021, A2.