

APUNTES SOBRE EL REGLAMENTO DE LA LEY DE LIBERTAD RELIGIOSA DEL PERÚ¹

Joaquín Mantecón Sancho
Universidad de Cantabria

Abstract: In this study we make an exegetical and descriptive comment of the Regulations of the Religious Freedom Act of Peru.

Keywords: Regulations, religious liberty, Religious Freedom Act, Register of Religious Entities, religious entities.

Resumen: En este artículo se realiza un comentario exegético y descriptivo del Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa del Perú.

Palabras clave: Reglamento, libertad religiosa, Ley de Libertad Religiosa, Registro de Entidades Religiosas, entidades religiosas.

SUMARIO: 1. Presentación.- 2. Capítulo I: Ejercicio de la libertad religiosa.- 2.1. La asistencia religiosa.- 2.2. Los días festivos y el juramento.- 2.3. Otros aspectos.- 3. Capítulo II: Las entidades religiosas.- 4. Capítulo III: El Registro de Entidades Religiosas.- 4.1. Los requisitos de inscripción.- 4.2. La inscripción, cancelación y actualización.- 4.3. La Comisión Asesora en Libertad Religiosa.- 4.4. Autenticación de firmas y aplicación supletoria.- 5. Los Convenios de colaboración.- 6. Disposiciones complementarias, finales y transitoria.- 7. Valoración de conjunto.

1. PRESENTACIÓN

Mediante estas líneas pretendo comentar brevemente el Reglamento de la Ley de Libertad Religiosa del Perú, que me parece poco conocido en España, y que constituye, sin embargo, un instrumento de importancia capital en el ámbito del ejercicio del derecho de libertad religiosa en el Perú, en aspectos tan señalados como son las entidades religiosas y su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (en adelante, el Registro), los Convenios de colaboración

¹ Este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Grupo de Investigación del «Drets culturals i diversitat» (SGR2009) financiado por la *Secretaría d'Universitats i Recerca del Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya*.

con las entidades religiosas y la Comisión Asesora en Libertad Religiosa. De hecho, aunque el Reglamento se ocupe también de otros aspectos, estos son los más relevantes y los tratados con mayor detalle y extensión. El comentario será lineal, siguiendo su articulado, y más exegético y descriptivo que doctrinal, aunque no faltarán algunos comentarios más o menos críticos.

El Reglamento está estructurado en unas disposiciones generales y cuatro capítulos, que suponen un total de 29 artículos, tres disposiciones complementarias finales y una única disposición complementaria transitoria; casi el doble de artículos que la Ley de Libertad Religiosa (en adelante, la Ley), que tiene 15 y no está estructurada en capítulos. Las disposiciones generales constan de dos artículos. Los capítulos se refieren al “Ejercicio de la libertad religiosa” (nueve artículos: 3 a 11), “Las entidades religiosas” (cinco artículos: 12 a 16), “El Registro de Entidades Religiosas” (once artículos: 17 a 27), y “Los convenios de colaboración” (dos artículos: 28 y 29). Aunque he mencionado antes la Comisión Asesora en Libertad Religiosa como uno de los temas relevantes, hay que señalar que carece de capítulo propio y está incluida en el dedicado al Registro.

En los considerandos previos se ponen de relieve cuáles son los fundamentos últimos que justifican las disposiciones reglamentarias que se comentan. Así, se invoca en primer lugar la Constitución, que *“reconoce a través de sus artículos 2, 14 y 50, la libertad religiosa en el ámbito individual y colectivo, y garantiza tanto su ejercicio público como privado, así como la igualdad ante la ley de toda persona natural y el reconocimiento de la diversidad religiosa, a fin que en igualdad de condiciones, gocen de los mismos derechos, obligaciones y beneficios”*.

Seguidamente se trae a colación la propia Ley, que *“garantiza el derecho fundamental de toda persona a la libertad de religión reconocido y amparado por la Constitución Política del Perú y por los tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano, estableciendo como únicos límites la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales y la protección del orden, la salud y la moral públicos”*.

A continuación se menciona la creación del Registro de Entidades Religiosas como un instrumento para la protección de dichos derechos fundamentales y el reconocimiento de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas, así como para facilitar su interlocución y relaciones con el Estado. Y por último se hace mención a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración sobre temas de interés común con aquellas entidades religiosas inscritas en el Registro, que ofrezcan garantías de estabilidad y permanencia por su número de miembros y actividades.

Las “Disposiciones Generales” constan de dos artículos que establecen la finalidad del Reglamento y su ámbito de aplicación. Obviamente, se trata de

desarrollar —reglamentar— lo previsto en la Ley, pero recordando que se trata de un derecho que, en último término, tiene naturaleza constitucional².

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, recuerda que los derechos de libertad religiosa que enuncia la Ley, en cuanto manifestaciones de un derecho humano, son de aplicación a cualquier persona del país —no sólo a los nacionales— de acuerdo con las previsiones de la Constitución y los acuerdos internacionales firmados por el Perú.

2. CAPÍTULO I: EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Bajo el título de “el ejercicio de la libertad religiosa” el primer capítulo versa sobre la aplicación del principio de igualdad, el ejercicio individual de la libertad religiosa (es decir, sobre los artículos 2 y 3 de la Ley): la asistencia religiosa, las fiestas de guardar y el descanso laboral, el juramento (todos ellos contemplados en el artículo 2 de la Ley), la exoneración del curso de religión (artículo 8 de la Ley), las manifestaciones de culto público (no contemplado en la Ley), y el derecho a recibir sepultura (artículo 2 de la Ley).

Se refiere en primer lugar al “ejercicio de la libertad religiosa en condiciones de igualdad” (artículo 3). El principio general enunciado, tanto para el ámbito individual como para el colectivo es el de que, en igualdad de condiciones, los derechos, obligaciones y beneficios son los mismos. Es cierto que el principio siempre ha sido concebido así. El propio Ruffini lo expresaba gráficamente al decir que “*regolare in modo eguale rapporti giuridici diseguali è altrettanto ingiusto, quanto il regolare in modo diseguale rapporti giuridici uguali*”, ya que “*il vero principio di verità non suona: a ciascuno lo stesso, ma a ciascuno il suo*”³. Pero no es frecuente que las normas lo enuncien de forma tan clara, por lo que me parece un acierto la fórmula utilizada en este caso.

Seguidamente se refiere al corolario de la no discriminación por razones religiosas en el acceso a los diferentes servicios públicos y al empleo, admitiendo como excepción los casos en que una entidad religiosa sólo acepte estatutariamente a quienes pertenezcan a la propia confesión, o cuando exista un compromiso de respetar sus principios.

En el artículo 4, sobre el ejercicio individual de la libertad religiosa, se aclara que el elenco de derechos de libertad religiosa mencionados en el artículo 3 de la Ley tiene naturaleza enunciativa y que “*en ningún modo podrá*

² Artículo 2.3 de la Constitución. “Toda persona tiene derecho a: [...] A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No, hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público”.

³ *La libertà religiosa: storia dell'idea*, Milán, 1967, p. 5.

interpretarse de manera restrictiva". También se especifica que las entidades públicas no podrán exigir la mención de las convicciones religiosas, ni podrán utilizarse éstas para admitir o no a una persona en alguna institución (salvo en los casos de una empresa de tendencia, como ya se ha indicado), aspectos más propios del artículo 3, sobre la igualdad, que del presente.

Curiosa resulta la mención de que la práctica de una creencia religiosa, su cambio o su ausencia, "*se da en un marco de respeto mutuo y no son motivo para discriminar, ni ser discriminado*". Se trata de una declaración que también hubiera tenido más sentido dentro del artículo anterior, ya que la no discriminación es el corolario natural del principio de igualdad.

2.1. LA ASISTENCIA RELIGIOSA

El extenso artículo 5 versa sobre la asistencia religiosa. Es decir, desarrolla la letra c) del artículo 3 de la Ley. En primer lugar especifica aquellas administraciones públicas en las que se ha de ofrecer la asistencia religiosa, como son las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, los establecimientos de salud, centros de readaptación social, institutos penitenciarios y otras instituciones de asistencia social. Los responsables de estas entidades han de tomar las medidas oportunas para facilitar la asistencia religiosa a su personal, internos o usuarios que expresamente la demanden. La asistencia se proporciona por las personas formalmente designadas y convenientemente acreditadas por entidades religiosas inscritas en el Registro. Excepcionalmente, en caso de grave estado de salud o peligro de muerte, se acepta la asistencia religiosa de entidades no inscritas.

Propiamente hablando no existe un procedimiento para el nombramiento de los asistentes religiosos. Los únicos requisitos exigidos, además de la inscripción previa de la entidad religiosa, es que exista una designación formal del asistente, al que se dote de una acreditación. Esta persona habrá de ser presentada por la autoridad religiosa competente a la dirección de la entidad en que haya de realizar su trabajo, a los efectos de expedirle un documento de identificación que facilite su ingreso. "*Por razones de seguridad y para evitar falsificaciones*" este documento de identificación tiene vigencia anual y su renovación implica una nueva acreditación por parte de la entidad religiosa.

En el desempeño de su actividad, los asistentes han de observar las normas de organización y funcionamiento, así como las medidas de seguridad y salubridad, de los centros respectivos. Se les puede denegar el acceso si contravienen las normas de interés público o internas de la institución que autorizó el ingreso, o si se cancela la inscripción de la entidad religiosa en el Registro. La mención a las normas de interés público no deja de ser excesivamente inconcreta y, en mi opinión, se puede prestar a interpretaciones abusivas o, al menos, arbitrarias.

2.2. LOS DÍAS FESTIVOS Y EL JURAMENTO

Los artículos 6 y 7 se dedican a los festivos religiosos y laborales. Si la letra f) del artículo 3 de la Ley establecía el deber de armonizar los derechos de los trabajadores con los de la empresa o administración pública concernida (y los de los estudiantes con los de la institución educativa), el Reglamento se muestra más concreto pues, si bien declara la obligación del empleador (tanto del sector público como del privado) de respetar los festivos religiosos de los trabajadores o empleados, especifica que esto se verificará *“siempre que el ejercicio de este derecho no resulte incompatible con la organización social del trabajo y se garantice el cumplimiento de la jornada laboral a que se refiere la normatividad vigente”*. Como resulta evidente, esta última exigencia relativiza mucho la obligación inicial del empleador.

El artículo 7, contempla la misma hipótesis para el ámbito de la enseñanza en términos muy parecidos pues los *“responsables de las entidades educativas estatales brindarán las facilidades necesarias a sus estudiantes, a efectos que en el ejercicio de su derecho a conmemorar sus festividades y guardar el día de su descanso y siempre que el ejercicio de este derecho no afecte el normal funcionamiento de las actividades curriculares de la entidad”*.

El artículo 8 se refiere al juramento. Se garantiza el derecho a prestarlo de acuerdo con las propias convicciones religiosas, pero se admite también la mera promesa en otros casos, es decir, en caso de ausencia de creencias religiosas, de acuerdo con la fórmula que apruebe la entidad pública correspondiente. La verdad es que este artículo no añade nada a las previsiones de la Ley al respecto.

2.3. OTROS ASPECTOS

Por lo que se refiere a la exoneración del curso de religión en las instituciones educativas públicas —artículo 9—, no se realiza ningún desarrollo de lo contemplado en la Ley; es decir, se prevé la solicitud expresa en este sentido, y para obtener la nota media se prevé computar únicamente las materias cursadas ya que, como especifica la Ley, no puede verse afectado el promedio académico.

En los brevísimos artículos 10 y 11 se tratan, respectivamente, las manifestaciones de culto público y el derecho a recibir sepultura. En el primer supuesto —no contemplado por la Ley— se prevé que, de manera ordinaria, los actos de culto se celebren en los locales previstos para tal fin. No acabo de comprender la necesidad de esta afirmación. Pues da a entender que, aunque ordinariamente los actos de culto se celebren en los locales previstos, de forma extraordinaria también cabría celebrarlos en el exterior, como es el caso de las procesiones, tan frecuentes e importantes en la religiosidad popular del Perú.

Por tanto, no hubiera pasado nada si se hubiera guardado silencio al respecto, como hace la propia Ley, sobre todo teniendo en cuenta que nada se dice acerca del procedimiento para desarrollar actividades fuera de los lugares de culto.

En el segundo, lo único que se advierte es que en los enterramientos se habrán de observar las normas y medidas de seguridad y salubridad en vigor, tal como recuerda ya la Ley, sin añadir ninguna novedad sobre la materia.

3. CAPÍTULO II: LAS ENTIDADES RELIGIOSAS

El capítulo II, más que de las entidades religiosas en cuanto tales, trata de algunos aspectos más concretos y adjetivos, como veremos a continuación, ampliando y especificando cuanto se dispone en la Ley.

Así como la Ley proporcionaba una definición del concepto de entidad religiosa en su artículo 5⁴, identificando sus aspectos constitutivos, el artículo 12 del Reglamento, titulado “de la condición de entidad religiosa”, se establece que sólo puede ser considerada como entidad religiosa la que cumpla con los requisitos exigidos para su inscripción en el Registro, residenciado en la Dirección de Asuntos Interconfesionales del Ministerio de Justicia y que, compuestas por personas físicas, se hayan constituido previamente como Asociaciones civiles. Es decir, no nos dice qué es una entidad religiosa, sino cuándo una entidad puede ser considerada como tal.

En el artículo 13 —“de la relación del Estado con las entidades religiosas”— se establece con claridad la mutua independencia, declarando en primer lugar la incompetencia del Estado en todo lo que se refiere al objeto y fines estatutarios de las entidades religiosas, y defendiendo la competencia estatal sólo en lo que se refiere al principio de legalidad y al orden público protegido por la ley.

El patrimonio de las entidades religiosas es tratado en el artículo 14. No deja de resultar curioso que en este artículo se exija a las entidades religiosas una información actualizada de los bienes inmuebles que destinan al cumplimiento de sus fines, ya que en la Ley no existe ninguna mención al respecto. En el mismo sentido, la letra *m*) del artículo 19 (sobre los requisitos para la inscripción en el Registro), exige la relación de los inmuebles que la entidad posea o utilice para el cumplimiento de sus fines. Se trata, por tanto, de un requisito *praeter legem*. En concreto se solicita el envío al Registro de copia

⁴ “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”.

simple emitida por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) de cada inmueble, y una declaración donde consten los datos sobre la denominación, ubicación, superficie y uso al que están destinados los inmuebles que posean o administren por cualquier título. No acabo de ver la necesidad de hacer constar estos datos, sobre todo teniendo en cuenta la ausencia de fundamento legal.

En cambio, el segundo párrafo de este artículo recuerda, de conformidad con las previsiones de la Ley, que las entidades religiosas inscritas en el Registro que acrediten la posesión de bienes calificados de interés cultural serán acreedoras de la colaboración estatal para su mantenimiento.

El artículo 15 establece que los beneficios fiscales a entidades religiosas dispuestos en una serie de leyes, que enumera⁵, se aplicarán a las entidades religiosas inscritas en el Registro.

El último artículo de este capítulo —el 16— hace referencia a las prácticas de las entidades religiosas que, en ningún caso podrán consistir en prácticas o procedimientos que afecten o pongan en riesgo la vida o la salud de sus miembros “o aspirantes”, así como el orden o la moral públicas. Nada dice la Ley al respecto, y me suscita serias dudas la necesidad o utilidad de este tipo de prohibiciones (que creo suficientemente cubiertas por el Derecho penal). Podrían plantearse problemas con ritos como la circuncisión, o prácticas penitenciales tradicionales como el uso de cilicios y disciplinas. En efecto, aunque estas prácticas son absolutamente irrelevantes para la salud, la particular sensibilidad de nuestros días ante el dolor físico podría llevar a cuestionarlas innecesariamente.

4. CAPÍTULO III: EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

El capítulo III, último y más extenso del Reglamento, está íntegramente dedicado al Registro de Entidades Religiosas, y se refiere a múltiples aspectos: su naturaleza y función, los requisitos de la inscripción, el trámite de solicitud de inscripción, los certificados de inscripción, la cancelación y suspensión de la inscripción, la actualización del Registro, los efectos del Registro en los trámites migratorios, la Comisión Asesora en Asuntos Religiosos, la autenticación de firmas de los representantes legales, y el régimen supletorio aplicable.

⁵ Ley N° 28905, Ley de facilitación del despacho de mercancías donadas provenientes del exterior; Decreto Legislativo N° 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo N° 774, Ley del Impuesto a la Renta, Decreto Supremo N° 179-2004-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta “y demás disposiciones tributarias referidas a las entidades religiosas que puedan existir a la fecha de la dación de la Ley”.

Curiosamente, el artículo 17, titulado “del Registro”, dice más bien poco sobre su naturaleza (que es lo que uno esperaría del título). Se limita a indicar que depende de la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia, y que contará con el apoyo de la Comisión Asesora en Asuntos Religiosos. Seguidamente pasa a indicar que la inscripción “*permite el reconocimiento como Entidad Religiosa para el Estado peruano, de la Iglesia, Confesión o Comunidad Religiosa conforme al artículo 13 de la Ley, sin perjuicio de la previa constitución e inscripción como persona jurídica de acuerdo a la normatividad vigente*”. Efectivamente, tanto la Ley como el Reglamento recuerdan que las entidades no inscritas pueden existir como asociaciones civiles, con personalidad jurídica, tal como contempla el Código Civil⁶.

Por último, se refiere a la verificación periódica de los datos de inscripción, de manera que si no se cumplieran los requisitos exigidos se cancelará el asiento y, consiguientemente, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la entidad. Nada se indica acerca de la periodicidad de dicha verificación, por lo que cabe la mayor flexibilidad.

Sin embargo, llama la atención que esta forma de cancelación no esté contemplada por la Ley, que en su artículo 14 advierte que la cancelación de asientos *sólo* puede ser efectuada por la petición de los representantes legales de la entidad “debidamente facultados” o mediante resolución judicial. El adverbio *sólo* utilizado por la Ley deja al descubierto este tipo de cancelación “por incumplimiento”. Lo razonable en este caso, sería iniciar un procedimiento ante los tribunales que finalizara en una resolución judicial.

El último inciso hace referencia a la Iglesia Católica, en cuyo caso las inscripciones en el Registro se regulan por el Concordato firmado con la Santa Sede, al que se refiere la segunda disposición complementaria final de la Ley⁷.

El breve artículo 18, sobre “personería de las entidades religiosas”, es casi redundante, pues se limita a exponer que mediante inscripción se reconoce a la entidad inscrita su condición de entidad religiosa, aclarando que las entidades no inscritas o cuya inscripción hubiera sido denegada continuarán como asociaciones civiles sin fin de lucro, inscritas en el Registro público correspondiente (como ya se deja apuntado en el artículo 17 *in fine*).

⁶ Artículo 80 del Código Civil: “Si la asociación es religiosa, su régimen interno se regula de acuerdo con el estatuto aprobado por la correspondiente autoridad eclesiástica”.

⁷ “La presente Ley, su Reglamento y cualquier otra norma complementaria no afectan lo dispuesto en el tratado aprobado por el Decreto Ley núm. 23211, que aprueba el Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, y las normas, protocolos o notas que se deriven del mismo. La personería y capacidad jurídica de la Iglesia Católica y las entidades religiosas erigidas o que se erijan conforme a lo establecido en el Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú, de 19 de julio de 1980, se regulan por lo establecido en el citado tratado”.

4.1. LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN

Los requisitos para la inscripción se recogen con todo detalle en el largo y prolijo artículo 19. Ésta se inicia mediante solicitud del representante legal (con su firma legalizada por Notario), dirigida a la Dirección Nacional de Justicia, en la que hay que hacer constar: *a)* Denominación de la entidad y *b)* domicilio en el territorio nacional; *c)* Copia legalizada (o fedateada) del testimonio de la escritura pública de constitución como asociación civil y de la certificación de inscripción vigente en los Registros Públicos; *d)* Copia de los estatutos donde se señalen sus fines religiosos, bases doctrinales o de fe y la estructura eclesiástica o confesional; *e)* Certificado de vigencia de poder del representante legal; *f)* Copia legalizada (o fedateada) del o los documentos escritos, gráficos o audiovisuales que permitan establecer de manera fehaciente la presencia activa de la entidad religiosa, por un período no menor de 7 años, o ser Confesión Religiosa oficial de un Estado que mantenga relaciones diplomáticas con el Perú; *g)* Declaración Jurada suscrita por el mismo representante, en el sentido que la entidad no tiene finalidad de lucro, y no realiza actividades políticas, que no desarrolla actividades relacionadas con fenómenos astrofísicos, psicológicos, parasicológicos, de adivinación, astrología, espiritismo, difusión de ideas o valores puramente filosóficos, humanísticos, espiritualistas, ritos maléficos, cultos satánicos u otro tipo de actividades análogas; *h)* Mención del número de fieles o adherentes mayores de edad no menor a diez mil; *i)* Relación de personas encargadas de officiar el culto religioso; *j)* Relación de lugares de culto en el territorio nacional; *k)* Mención de las actividades religiosas, educativas y sociales, permanentes o periódicas que realiza; *l)* Relación de entidades extranjeras que apoyan su labor en el territorio nacional, de ser el caso; y *m)* Relación de los bienes inmuebles que posee o usa para el cumplimiento de sus fines.

Ciertamente, los requisitos *a)*, *b)*, *c)*, *d)* y *e)* no suscitan ningún tipo de problema; se trata de requisitos formales que sirven para identificar la entidad. En principio tampoco resultan conflictivos los requisitos *g)*, *i)*, *j)*, *k)*, *l)* y *m)* —si bien los *l)* y *m)* no aparecen considerados en la Ley—, aunque cabe una duda prudente de si el reconocimiento de la personalidad jurídica exige la aportación de este tipo de detalles, que exceden los razonablemente exigibles para la identificación de la entidad. A mi modo de ver, son los *f)* y *h)* los más discutibles. En efecto, la personalidad jurídica se hace depender de que la entidad haya desarrollado sus actividades propias a lo largo de siete años, con carácter previo; y a que cuente con, al menos, diez mil fieles. Esto supone que muchas entidades religiosas no lograrán nunca acceder al Registro de Entidades Religiosas; algunas por su tamaño y antigüedad y otras por carecer de una estructura unitaria (pienso, por ejemplo, en el Islam).

Así como el requisito de los siete años de actividad previa está contenido en la Ley, el de los diez mil fieles está fijado exclusivamente por el Reglamento, al que se remitía la Ley en este punto. Ciertamente, la exigencia de diez mil fieles me parece exagerada —por no decir abusiva— a todas luces. Esta cifra no sería aceptable en la mayor parte de los países europeos, porque puede impedir el reconocimiento de muchas pequeñas entidades verdaderamente religiosas.

Por otra parte, la exigencia de declarar los ministros de culto y los inmuebles propios, me parece excesiva. Teniendo en cuenta que las entidades religiosas, según el artículo 14. a) de la Ley han de proporcionar “*cuantos datos se consideren relevantes a efectos de poner de manifiesto su implantación*” es muy probable que ofrezcan estos datos *sua sponte*, pero exigirlos como requisito me parece desmedido.

La dureza de este artículo sólo se ve compensada por el hecho de que las entidades que no consigan su inscripción en el Registro pueden actuar en el tráfico jurídico gracias a la personalidad jurídica obtenida en cuanto asociación civil de naturaleza religiosa.

4.2. LA INSCRIPCIÓN, CANCELACIÓN Y ACTUALIZACIÓN

Por lo que se refiere al trámite de inscripción, recogido en el artículo 20, hay que decir que resulta muy sencillo. Tras la posible petición de subsanación de datos, que se fija en diez días hábiles, el expediente es evaluado por la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección Nacional de Justicia. Tras contar con la opinión de la Comisión Asesora en Asuntos Religiosos la Dirección de Asuntos Interconfesionales, eleva el expediente a la Dirección Nacional de Justicia, que ha de resolver en el plazo máximo de diez días hábiles. En este punto, resulta necesario manifestar que los plazos resultan muy cortos, en relación con los exigidos en el caso de España, lo que parece altamente positivo.

Un tanto curiosa resulta la necesidad de que la Dirección de Asuntos Interconfesionales proceda a solicitar certificación del número de sus fieles al Jurado Nacional de Elecciones. Parecería más razonable que la necesidad de esta certificación se especificara en la letra l) de los requisitos de inscripción.

El artículo 21 se limita a declarar que el certificado de inscripción surte efecto frente a cualquier autoridad. No obstante, las no inscritas se identificarán, como ya se ha indicado previamente, como asociaciones civiles.

La cancelación y suspensión de la inscripción se recoge en el artículo 22, que viene a añadir un nuevo capítulo de cancelación no previsto en la Ley, como ya se ha señalado al comentar el artículo 17. Ésta establece como vías de cancelación la petición de los representantes legales, debidamente facultada-

dos, y la resolución judicial. El Reglamento, prevé también la Resolución Directoral de la Dirección Nacional de Justicia cuando la entidad religiosa ha dejado de cumplir los requisitos establecidos en la Ley y el presente Reglamento para su inscripción. Esta incoherencia me lleva a cuestionar la legalidad de esta forma de cancelación.

El Reglamento examina también la actualización de los datos contenidos en los asientos. El artículo 23 encarga a la Dirección de Asuntos Interconfesionales la llevanza del Registro y, por tanto, su actualización. Las entidades están obligadas a aportar los datos relativos a cambios en los representantes legales y personas encargadas de impartir asistencia religiosa, de conformidad con sus previsiones estatutarias. En el caso de los representantes legales se exige que el acta respectiva esté legalizada o fedateada. En el caso de asistentes religiosos hay que aportar la correspondiente acreditación.

El artículo 24 contempla el caso de inmigración de personas que sean representantes legales o asistentes religiosos. En estos casos el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Migraciones, se basa en la información proporcionada (certificada) por el Registro. No acabo de advertir si esta previsión tiene como fin facilitar el ingreso en el país de misioneros extranjeros, o dificultarlo.

4.3. LA COMISIÓN ASESORA EN LIBERTAD RELIGIOSA

El artículo 25 expone la naturaleza de la Comisión Asesora en Libertad Religiosa, que es puramente consultiva; así como su composición, integrada por personas de reconocida autoridad —experiencia, dice— en materias relacionadas con el ámbito de competencia del Registro.

Sus funciones, al igual que en el caso de su homóloga española, son las de estudio, informe y opinión de las cuestiones relativas a la aplicación de los artículos 13 y 14 de la ley, así como a las cuestiones referidas a la suscripción de convenios de colaboración y acerca de las consultas que le formule la Dirección de Asuntos Interconfesionales, respecto al Registro de Entidades Religiosas. Cuanto se refiere a su composición, organización y funcionamiento se remite a una futura Resolución Suprema del Ministerio de Justicia, que habrá de dictarse en un plazo máximo de 60 días posteriores a la entrada en vigencia del Reglamento.

Si bien, en cuanto a sus finalidades parece inspirada en su homóloga española, su composición difiere en manera notable, ya que está compuesta exclusivamente por expertos. Además, su intervención en las solicitudes de inscripción en el Registro es preceptiva, según parece deducirse del artículo 20. c).

4.4. AUTENTICACIÓN DE FIRMAS Y APLICACIÓN SUPLETORIA

La autenticación de firmas de los representantes legales de las Entidades Religiosas inscritas en el Registro, según el artículo 26, corresponde a la Dirección de Asuntos Interconfesionales de la Dirección Nacional de Justicia.

El artículo 27 dispone que en todo lo no previsto por el Reglamento, es de aplicación la Ley del Procedimiento Administrativo General⁸.

5. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

El amplio artículo 28, dividido en tres letras, se dedica a los Convenios de colaboración a que se refiere el artículo 15 de la Ley, que las entidades religiosas pueden firmar con el Estado, a través del Gobierno nacional y que han de versar sobre asuntos de interés común, en beneficio de la colectividad.

Para poder proceder a su firma, la entidad religiosa, además de estar inscrita en el Registro, debe acreditar haber adquirido notorio arraigo en el país, basándose en pruebas testimoniales o documentales expedidas por las autoridades estatales competentes. Parece, pues, que sólo se admitirían pruebas procedentes de instituciones oficiales, excluyendo las de carácter privado o de parte.

Como la Ley no especifica los parámetros para identificar el notorio arraigo, este artículo establece que se entiende por tal la práctica ininterrumpida de la doctrina, cuerpo de creencias o actividades de carácter religioso por una Entidad Religiosa, por un mínimo de diez años posteriores a su inscripción en el Registro, tener presencia activa en todo el territorio de la nación y tener una cantidad no menor de 50.000 mil fieles. Para la verificación del número de fieles, la Dirección de Asuntos Interconfesionales ha de solicitar la certificación respectiva del Jurado Nacional de Elecciones.

Por otro lado, la dimensión nacional implica la presencia acreditada mediante la existencia, de templos, personas encargadas y autorizadas de brindar asistencia espiritual y fieles en todos los Departamentos del país.

Se reitera además la necesidad de una garantía de estabilidad y permanencia, y el desarrollo de actividades que acrediten una inversión de recursos materiales y humanos a nombre de la entidad religiosa que evidencien un trabajo continuado por los 10 años posteriores a la inscripción en el Registro.

Si se requieren diez mil miembros y siete años de actividad previa para proceder a la inscripción en el Registro, no me parece excesivo la necesidad de contar con cincuenta mil miembros y con 10 años de trabajo continuado tras la inscripción para la obtención del notorio arraigo nacional o estatal.

⁸ Ley N° 27.444.

Pero para poder proceder a la firma del Convenio se necesita, finalmente, que los Ministerios de Justicia, y de Economía y Finanzas, a través de sus órganos técnicos emitan el informe exigido por el artículo 15 de la Ley, que garantice el sustento técnico y económico así como la viabilidad y ejecución del Convenio.

6. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, FINALES Y TRANSITORIA

En las Disposiciones complementarias, finales y transitoria, se confirman los posibles beneficios adquiridos con carácter previo por las entidades religiosas, así como el carácter supletorio de la Ley, el Reglamento y otras normas conexas a las Confesiones que tengan Convenios de colaboración con el Estado.

Por último se establece el inicio del plazo para la reinscripción en el Registro, que sólo será posible si se cumplen todos los requisitos establecidos en el artículo 19 del Reglamento.

7. VALORACIÓN DE CONJUNTO

El Reglamento desarrolla la Ley sólo en algunos aspectos, centrándose sobre todo en lo referente al Registro y algunos temas colaterales atinentes al régimen de las entidades religiosas y los convenios de colaboración. La única innovación absoluta es la creación de la Comisión Asesora en Libertad Religiosa. De otra parte, guarda silencio sobre algunos temas tratados en la Ley, como es el caso de la objeción de conciencia.

No cabe duda de que uno de los aspectos tratados de mayor importancia es todo lo relativo al Registro, ya que condiciona la presencia y actuación de las entidades religiosas. Pues bien, da la impresión de que este Registro, más que un instrumento para facilitar el ejercicio del derecho de libertad religiosa a sus titulares colectivos parece un instrumento de control al que, además, resulta muy difícil acceder.

Por lo que se refiere a los datos exigidos para poder inscribir en el Registro a una entidad religiosa, llama poderosamente la atención, en primer lugar, el número de fieles previsto. La cantidad requerida supondrá un obstáculo insuperable para buen número de entidades religiosas, muchas de las cuales suelen tener una implantación local. Si, por ejemplo, aplicáramos estos requisitos en España, pienso que el 90% de las entidades solicitantes serían ininscribibles. Me atrevería a decir que, todo el esfuerzo de sistematización intentado por el Reglamento para facilitar el ejercicio del derecho de libertad religiosa, queda abortado por esta exigencia. Espero que, en un futuro no leja-

no, se proceda a reformar este punto concreto con el objeto de facilitar el disfrute de la libertad religiosa en lugar de restringirlo. Pero, además, como decía, aparece más como un instrumento de control que como el medio ordinario para adquirir personalidad jurídica como entidad religiosa ¿Qué sentido tiene, si no, el tener que aportar tal cantidad de datos: identidad de los ministros de culto, lugares de culto, otros inmuebles bajo su posesión, etc.? En efecto, se trata de datos que van mucho más allá de lo razonable para la obtención de la personalidad jurídica.

Por lo demás, me parece que se trata de un texto poco trabajado puesto que se observan algunas reiteraciones innecesarias y asistemáticas, como sucede con respecto a la cancelación de asientos del Registro, que aparece tratada en los artículos 17 y 22; mientras en otros casos manifiesta un desarrollo insuficiente o poco concreto en alguno de los temas regulados (por ejemplo, en relación con la Comisión Asesora).

Según mis noticias la Comisión Asesora, pese a las previsiones temporales del artículo 25, y a su necesaria intervención en el procedimiento de solicitud de inscripción en el Registro, todavía no se ha puesto en funcionamiento. Y de otra parte, parece que las entidades están encontrando grandes dificultades prácticas a la hora de acreditar el número de sus miembros. Y no podemos olvidar que las entidades inscritas en el Registro anterior (Registro de Confesiones Distintas a la Católica), han de reinscribirse en el actual, cumpliendo todos los requisitos previstos al respecto ¿Qué sucederá en el caso de que alguna entidad del antiguo Registro no pueda acreditar todos los nuevos requisitos? ¿Será cancelada y pasará a ser una asociación meramente civil?

Todo ello ha contribuido a que se haya elaborado ya un proyecto de reforma del Reglamento. El único problema es que no parece que sacarlo adelante se cuente entre las prioridades del Gobierno actual, por el momento.